

69
2ts.



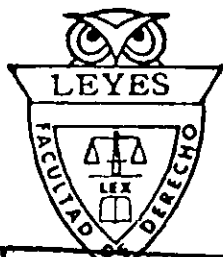
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL SISTEMA PARLAMENTARIO INTERNACIONAL:
REALIDAD Y PERSPECTIVAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CECILIA TREEMONISHA BARROS RUIZ



DIRECTORES: DR. VICTOR CARLOS GARCIA MORENO-UNAM
SEN. GERALD A. BRAUDO IN-UNIVERSIDAD DE OTTAWA

MEXICO, D. F.-OTTAWA, CANADA



263830

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E .

ESTIMADO SEÑOR DIRECTOR:

La C. BARROS RUIZ CECILIA TREEMONISHA elaboró su Tesis Profesional para optar por el grado de Licenciado en Derecho intitulada " EL SISTEMA PARLAMENTARIO INTERNACIONAL REALIDAD Y PRESPECTIVAS", que elaboró bajo la dirección del suscrito, quien ya dio la aprobación en cuestión, con fecha 26 de mayo del año en curso.

La Srta. Barros Ruiz, ha concluido el trabajo referido, el cual llena los requisitos exigidos para este tipo de ensayos, por lo que estando a cargo de este Seminario, me permito otorgar la APROBACIÓN, para todos los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Me es grato hacer presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD. UNIVERSITARIA, D.F., 26 DE MAYO, 1998.


VICTOR CARLOS GARCÍA MORENO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

VCGM



Université d'Ottawa · University of Ottawa

Faculté de droit
Cabinet du doyen
Section de droit civil

Faculty of Law
Office of the Dean
Civil Law Section

Ottawa, Ontario, a 7 de enero de 1998.

Dr. Máximo Carvajal Contreras
Director de la Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria
México, D.F.

Querido Colega,

Por medio de este escrito, me dirijo a Usted con todo respeto para darle a conocer el proyecto de tesis de la Alumna Cecilia Tremonisha Barros Ruiz intitulado "El Sistema Parlamentario Internacional: Realidad y Perspectivas".

A lo largo de cuatro meses la Alumna referida realizó un exhaustivo trabajo de investigación en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ottawa y en la Biblioteca del Parlamento, gracias al apoyo y asesoría del senador y profesor de Derecho Constitucional, Gérald A. Beaudoin.

La tesis cuenta con ocho capítulos, en los cuales se encuentran citados autores, en su mayoría franceses e ingleses; por lo que solicito a Usted su consentimiento para evitar cualquier modificación al texto original de la obra, así como de las citas a pie de página; ya que el sentido original del autor se pierde al hacer una traducción de la misma.

De antemano agradezco su cooperación para la realización de tan ambicioso proyecto.

El Director de la Facultad de Derecho

Decano Louis Perret

c.c.p. Dr. Victor Carlos García Moreno

57, rue Louis-Pasteur C.P. 450, Succ.
Ottawa (Ontario) K1N 6N5 Canada

57 Louis Pasteur St., P.O. Box 450
Ottawa, Ontario K1N 6N5 Canada

(613) 562-5902 • Téléc./fax (613) 562-5121



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
OTTAWA, CANADA
K1A 0A9

Le 30 octobre 1997

L'honorable Gérard-A. Beaudoin, sénateur
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Cher sénateur Beaudoin,

Il nous fait plaisir d'accorder à mademoiselle Cecilia Barros Ruiz, étudiante en droit à l'Université Nationale de Mexico, le privilège d'utiliser les ressources de la Bibliothèque du 1^{er} novembre 1997 au 15 janvier 1998, d'autant plus que le projet de thèse de Mlle Ruiz porte sur le droit parlementaire comparé.

Je vous remercie d'avoir prévenu le Service de sécurité du Sénat.

Veillez agréer, cher sénateur Beaudoin, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Le bibliothécaire parlementaire,


Richard Paré

c.c. M. Gilles Marleau

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México, con infinito amor y respeto, por haberme otorgado la oportunidad de desarrollar mis más grandes anhelos.

A la Universidad de Ottawa, Canadá, por brindarme la oportunidad de realizar mi proyecto de investigación y compartir experiencias académicas fundamentales en mi desarrollo profesional.

Al Dr. Victor Carlos García Moreno, por honrarme con sus enseñanzas y sugerencias para la elaboración de este proyecto.

Al Secretario Académico de la Facultad de Derecho, Dr. Moisés Hurtado, por haber sido el soporte fundamental del presente proyecto.

Al Director de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ottawa, Decano Louis Perret, por ser un guía fundamental para el cumplimiento de mis objetivos.

Al Senador Gérald A. Beaudoin, por su constante asesoría y por permitirme aprovechar los recursos de la Biblioteca del Parlamento de Ottawa.

Dedicatorias

A mis padres: Salvador Barros Horcasitas y Elena Ruiz Mondragón, como homenaje a su labor, por haberme inculcado valores imborrables en mi vida: la lealtad y la superación.

A mis hermanas, Beatriz Elena y María Luisa, con enorme agradecimiento y cariño, por alentarme e impulsarme a luchar incansablemente.

A mis tíos: José Luis y Carlos Barros Horcasitas, Manuel y Alejandro Barros Nock, Manuel Peimbert Sierra, Javier Barros Valero y Olga Juambelz Horcasitas, con profunda admiración, pues representan en mi vida una fuente insuperable de sabiduría.

Al eminente jurista, Dr. Jorge Carpizo, verdadero ejemplo de valentía, inteligencia, superación y nobleza, en agradecimiento a sus enseñanzas, consejos y aliento; por ser la inspiración más grande de mi vida.

Al Director de la Facultad de Derecho, Dr. Máximo Carvajal Contreras, como testimonio de mi agradecimiento y cariño; por ser un símbolo de disciplina, coraje y entrega. Mil gracias por su apoyo incondicional a lo largo de mi vida universitaria.

A mis queridos maestros: Dr. Raúl Cervantes Ahumada (q.e.p.d.), Dr. Alfredo Sánchez Alvarado, Dr. David Rangel Medina, Lic. Alfonso Nava Negrete, Lic. José de Jesús López Monroy, Lic. Carlos Rodríguez Manzanera, Lic. Marta Morineau Iduarte, Lic. Héctor Molina González, Lic. Fernando Martínez Inclán (q.e.p.d.), por sus invaluable enseñanzas.

A mis amigos: Lic. Víctor Hugo Pérez Hernández y Lic. Coco Greenham Corona, por honrarme con su amistad sincera.

**EL SISTEMA PARLAMENTARIO INTERNACIONAL: REALIDAD
Y PERSPECTIVAS**

ÍNDICE

TEMA	PÁGS.
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO PRIMERO	
ANTECEDENTES SOCIOPOLÍTICOS DEL PARLAMENTO	1
1. EL MODELO DEMOCRÁTICO	1
1.1. La Evolución del Modelo Democrático.....	1
1.1.1. La elaboración del modelo democrático.....	2
A) Nacimiento del modelo en Gran Bretaña.....	3
B) Las asambleas de estado.....	4
1º La estructura de las asambleas de estado.....	4
2º Desarrollo de las asambleas de estado.....	5
C) El Parlamento Británico.....	5
1º La Monarquía limitada y el régimen parlamentario.....	5
D) La expansión del modelo en Occidente.....	7
E) Las revoluciones liberales.....	7
1º La Revolución americana.....	7
2º La Revolución de 1789.....	8
3º Las revoluciones del siglo XIX.....	8
F) El establecimiento de la democracia liberal.....	9
1º El espacio geográfico.....	10
2º Las bases del sistema.....	10

G) La democracia política.....	10
1º La variante norteamericana y europea.....	11
2º La variante presidencial.....	12
3º Los Parlamentos.....	13
4º La unidad aparente del modelo democrático.....	14
5º La contradicción fundamental.....	14
H) La tecnodemocracia occidental.....	16
1º La nueva oligarquía económica.....	16
2º La nueva estructura política.....	16
I) Del parlamentarismo tradicional al parlamentarismo mayoritario.....	17
1º El parlamentarismo tradicional.....	17
2º La tecnoestructura política.....	18
1.1.2. Las Doctrinas Democráticas.....	19
1.1.3. La crítica de las doctrinas democráticas.....	22
1.1.4. El problema de los límites de la soberanía.....	25
1.1.5. La doctrina de la separación de poderes en la Constitución francesa de 1791.....	26
1.1.6. La separación del gobierno y del parlamento.....	29
A) La organización del parlamento.....	29
B) La independencia de los miembros del Parlamento.....	30
1º El reclutamiento de los parlamentarios.....	30
2º El estatuto personal de los parlamentarios.....	31
C) La independencia en el funcionamiento del Parlamento.....	31
1º Las sesiones de los parlamentarios.....	32
2º Los órganos interiores del Parlamento.....	32
3º Los debates y votaciones.....	33
4º La toma de decisión parlamentaria.....	35
D) La importancia de los poderes del Parlamento.....	35
1º El poder de delimitación.....	35

2° El poder de control.....	36
3° El poder de reivindicación.....	36
1.1.7. El fin de la separación de poderes.....	38
A) La inestabilidad de la jerarquía de los órganos de voluntad popular.....	39
B) La decadencia de los parlamentos.....	42
C) La representación.....	42
D) La formación de la autoridad gubernamental.....	43
E) La función legislativa.....	44

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS TÉCNICAS DEL EJERCICIO DEL PODER.....	46
2. LAS FUNCIONES DEL ESTADO.....	46
2.1. La controversia respecto al número de funciones.....	47
2.1.1. La función legislativa.....	48
A) Definición.....	48
B) El órgano de la función legislativa.....	49
1° Las asambleas parlamentarias.....	50
2° El gobierno directo (autoridad histórica).....	50
a) El veto.....	50
b) La iniciativa.....	50
c) La aceptación.....	50
3° El poder ejecutivo.....	54
4° El juez constitucional.....	55
C) El ejercicio de la función legislativa.....	55
2.1.2. La función ejecutiva.....	57
A) La función ejecutiva <i>lato sensu</i>	58
B) La función ejecutiva <i>latisimo sensu</i> , la función gubernamental.....	58

C) Los órganos de la función ejecutiva.....	59
1° Los órganos supremos.....	60
a) El ejecutivo monista y el ejecutivo dualista.....	60
b) Individuo o colegio.....	61
c) El status.....	61
2° Los órganos subordinados.....	62
3° El desmembramiento del poder ejecutivo.....	63
a) La descentralización territorial.....	64
b) Las autoridades administrativas independientes.....	64
2.1.3. La función jurisdiccional.....	64
A) Las diferentes concepciones de la función jurisdiccional.....	64
1° El juez-silogismo.....	64
2° El juez creador.....	66
B) Las soluciones.....	67
1° Las soluciones francesas de la época revolucionaria.....	67
2° Las soluciones contemporáneas.....	68
2.1.4. Los poderes en crisis.....	68
a) La puesta en marcha.....	70
2.2. La designación de los gobernantes: Los modos de escrutinio.....	70
A) El derecho de sufragio.....	71
B) Los diferentes modos de escrutinio.....	72
1° El escrutinio de la pluralidad de votos.....	72
2° El escrutinio mayoritario.....	73
3° El escrutinio uninominal y el escrutinio de lista.....	73
4° El voto preferencial.....	74
5° La representación proporcional.....	74
6° El sistema de la representación proporcional “personalizada”.....	74
2.2.2. La justificación del poder.....	74
A) La representación.....	77
1° Las dificultades de la teoría de la representación.....	79
2° Especificidad de la teoría de la representación en el	

derecho público.....	79
3° La teoría de la soberanía y la teoría del órgano.....	79
B) El mandato representativo	81
1° El objeto del mandato.....	81
2° Los caracteres del mandato.....	82
a) El carácter colectivo del mandato.....	82
b) La prohibición del mandato imperativo.....	83
C) El significado moderno del gobierno representativo.....	83
1° El gobierno representativo y la democracia.....	83
2° La calidad de representante.....	85
D) La soberanía nacional y la responsabilidad de los funcionarios y de sus representantes.....	87
2.2.3. La evolución del régimen parlamentario.....	92
A) El gobierno de gabinete.....	94
B) El gobierno parlamentario y la supremacía de la asamblea.....	94
C) El gobierno de asamblea.....	95
1° Caracteres.....	95
2° Aplicaciones.....	95
a) El gobierno convencional de intención.....	95
b) Los regimenes de asamblea como resultado de la práctica política.....	96
D) La ley parlamentaria.....	97
E) La competencia normativa del gobierno.....	99
1° Los decretos reglamentarios.....	99
a) Los reglamentos autónomos.....	99
b) Los reglamentos de tipo clásico.....	99
F) El poder reglamentario y las materias legisladas.....	100
a) Las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Constitución.....	100
b) Las leyes votadas desde la entrada en vigor de la Constitución.....	100
c) Las leyes modificadas por el Consejo Constitucional.....	100

CAPÍTULO TERCERO

BOSQUEJO HISTÓRICO DEL PARLAMENTO.....	101
3.HISTORIA DEL RÉGIMEN BRITÁNICO.....	101
3.1. Sus orígenes.....	101
3.1.1. El establecimiento del régimen parlamentario.....	116
3.1.2. Las fuentes.....	117
3.1.3. Los órganos del Parlamento.....	119
1º La cámara de los Comunes.....	119
2º La cámara de los Lores.....	121
3.1.4. La Corona.....	122
3.1.5. El Gabinete.....	123
3.2. Antecedentes del Régimen Francés.....	125
3.2.1. Caracteres generales.....	125
1º La Carta de 1814.....	125
2º El reconocimiento de los derechos individuales.....	126
3º El electorado.....	126
4º Los poderes públicos.....	126
5º El Parlamento.....	127
3.2.2. La práctica política como origen del régimen parlamentario.....	127
a) La apertura de la sesión.....	128
b) Las relaciones sobre las peticiones.....	128
c) La discusión del presupuesto.....	128
3.2.3. La Carta del 4 de Agosto de 1830.....	129
3.2.4. La evolución de la figura del Primer Ministro en Francia.....	130
3.2.5. La justificación de la aparición de la figura del Primer ministro.....	140
3.2.6. La vía legislativa en la función de la institución del Primer ministro.....	160
3.2.7. La constitucionalización de la función de Primer ministro.....	163
3.3. La evolución del gobierno parlamentario.....	165
3.4. Conclusión de la evolución de la figura del Primer ministro dentro del gobierno parlamentario.....	172

CAPÍTULO CUARTO

LOS RÉGIMENES PARLAMENTARIOS CONTEMPORÁNEOS.....	177
4. EL RÉGIMEN BRITÁNICO.....	177
4.1. La evolución de la representación.....	177
4.1.1. La política y la organización de partidos.....	180
4.2. Los órganos del Régimen Británico.....	181
4.2.1. La Corona.....	181
4.2.2. El Gabinete.....	181
4.2.3. El estrechamiento de la autoridad gubernamental.....	183
4.2.4. El Primer ministro.....	184
4.2.5. La Oficina del Gabinete.....	185
4.2.6. La Cámara de los Comunes.....	185
4.2.7. La Cámara de los Lores.....	187
4.3. El Parlamentarismo Inglés.....	188
4.3.1. La concentración del poder.....	189
4.3.2. El control parlamentario.....	190
4.3.3. La democracia efectiva.....	190
4.3.4. Las relaciones jurídicas entre los órganos.....	191
4.3.5. El bipartidismo.....	192
4.3.6. La consecuencia del bipartidismo.....	193
4.3.7. La concentración del poder y la democracia liberal.....	195
4.3.8. La maquinaria del gobierno.....	195
4.3.9. La legislación departamental.....	197
4.3.10. El Control Central.....	197
4.4. El Partido Conservador Británico.....	201
4.4.1. La centralidad local en las mutaciones del Estado Británico.....	203
4.4.2. El Partido Laborista Inglés.....	206
4.5. El Régimen Parlamentario Francés.....	207
4.5.1. La Cámara de Diputados.....	207
4.5.2. El Senado.....	208

4.5.3. El Senado desde la reforma de 1884.....	209
4.5.4. La igualdad de principio entra la Cámara de diputados y el Senado.....	209
4.5.5. La unidad del Parlamento.....	210
4.5.6. El estatuto de los Parlamentarios.....	210
4.5.7. La independencia de los parlamentarios.....	211
a) La irresponsabilidad.....	212
b) La inviolabilidad.....	212
c) Las reglas de la incompatibilidad.....	212
4.5.8. Las reglas disciplinarias.....	214
4.5.9. La Institución parlamentaria.....	214
4.5.10. Las Cámaras como organización.....	216
4.6. Las oficinas de las Asambleas.....	217
4.6.1. Las comisiones permanentes.....	219
4.6.2. Los servicios de finanzas de las asambleas parlamentarias.....	221
4.6.3. Los rasgos particulares de las sesiones.....	222
4.6.4. La semana parlamentaria y el orden del día.....	225
4.6.5. Los grupos parlamentarios.....	225
1° La función de los grupos.....	225
2° La organización de los grupos.....	226
3° La dimensión de los grupos.....	226
4.6.6. Las prerrogativas del gobierno en el desarrollo de los debates.....	226
4.6.7. Los votos.....	227
1° Las formas de escrutinio.....	227
2° La limitación del voto por delegación.....	228
4.6.8. El voto electrónico.....	228
4.6.9. El poder del Presidente de la República en las sesiones extraordinarias.....	229
4.7. Los poderes del Parlamento.....	229
4.7.1. Los poderes propios del Parlamento.....	230

1° La Constitución de 1958.....	230
2° La extensión del dominio legislativo.....	232
4.7.2. La competencia legislativa del Parlamento.....	234
4.7.3. La protección del dominio reglamentario.....	237
4.7.4. La protección del dominio legislativo.....	240
4.7.5. El Consejo Constitucional y la determinación de los dominios legislativo y reglamentario.....	241
4.7.6. La extensión temporal del dominio reglamentario: las ordenanzas.....	242
4.7.7. El procedimiento legislativo.....	244
1° La iniciativa de la ley.....	244
A) La iniciativa gubernamental.....	244
B) La iniciativa parlamentaria.....	246
2° El examen en comisión.....	247
3° La discusión y el voto.....	248
4° <i>La navette</i>	253
5° El procedimiento de conciliación entre las dos asambleas.....	254
6° Los procedimientos particulares.....	257
A) Los procedimientos abreviados.....	257
B) Las leyes de finanzas.....	258
C) Las leyes orgánicas.....	260
7° La entrada en vigor de la ley.....	261
4.8. El parlamento como órgano de control de la actividad gubernamental.....	262
1° Las cuestiones escritas.....	263
2° Las cuestiones orales.....	264
3° Las cuestiones de actualidad.....	266
4.8.1. La actividad de las delegaciones para la Unión europea.....	267
4.8.2. La responsabilidad ministerial.....	271
4.8.3. La causa de la responsabilidad.....	274
4.8.4. El Senado y la responsabilidad ministerial.....	274
4.8.5. Las consecuencias de la adopción de una moción de censura.....	276

4.9. El estatuto de los parlamentarios.....	277
4.9.1. La Elegibilidad.....	277
1° Las inelegibilidades absolutas.....	278
2° Las inelegibilidades relativas.....	279
4.9.2. El depósito de las candidaturas.....	280
4.9.3. La campaña electoral.....	280
4.9.4. El financiamiento de las campañas.....	281
1° La ley nº 88-227 del 11 de marzo de 1988.....	282
2° La ley nº 90-55 del 15 de enero de 1990.....	282
3° La ley nº 93-122 del 29 de enero de 1993.....	284
4° La ley nº 95-62 del 19 de enero de 1995.....	287
4.9.5. El contencioso electoral.....	288
4.9.6. Las incompatibilidades parlamentarias.....	292
1° Las incompatibilidades con las funciones públicas electivas.....	292
2° Las incompatibilidades con las funciones públicas no electivas.....	293
4.9.7. Las incompatibilidades entre el mandato parlamentario y el ejercicio de una actividad privada.....	294
4.10. El Régimen Parlamentario en Alemania.....	296
4.10.1. El Federalismo.....	297
4.10.2. El Parlamento.....	298
4.10.3. La Corte Constitucional.....	299
4.10.4. El Presidente de la República.....	300
4.10.5. El Canciller.....	301
4.10.6. El Estado de necesidad.....	302
4.10.7. La polarización partidaria.....	303
4.11. La evolución del federalismo contemporáneo.....	304
4.11.1. Las reformas territoriales y las políticas públicas.....	307
4.11.2. La rehabilitación del territorio unificado.....	311
4.11.3. La Constitución y reunificación.....	312
4.12. El Régimen Parlamentario en Italia.....	313

4.12.1. Un bicameralismo auténtico.....	314
4.12.2. El poder legislativo de las comisiones parlamentarias.....	315
4.12.3. El referéndum abrogativo.....	315
4.12.4. El presidente de la República y el gobierno.....	317
4.12.5. La Corte Constitucional.....	318
4.12.6. Las crisis del sistema político italiano.....	321
4.12.7. Los territorios y el intercambio político.....	322
4.12.8. ¿Un Estado Regional?.....	324
4.12.9. La política de pragmatismo institucional.....	325
4.12.10. La problemática territorial del desarrollo italiano.....	326
4.12.10.1. La cuestión meridional o la cuestión septentrional.....	327
4.13. El Mezzogiorno: un desarrollo sin autonomía.....	329
4.13.1. Las tres Italias.....	330
4.14. Las Culturas Políticas y Territorios.....	332
4.14.1. Subculturas políticas y neo-localismo en la “tercera Italia”.....	334
4.15. El Régimen Parlamentario Escandinavo.....	335
4.15.1. Las fórmulas de las monarquías nórdicas.....	341
4.15.2. Los Gobiernos de coalición y los gobiernos minoritarios.....	337
4.15.3. El poder ejecutivo.....	339
4.15.4. La relativa longevidad parlamentaria.....	345
4.15.5. El papel de los parlamentos.....	347
4.16. El Régimen Parlamentario Canadiense.....	349
4.16.1. La Constitución Canadiense.....	349
4.16.2. Las Fuentes de la Constitución Canadiense.....	350
A) El Acta de América del Norte Británica (1867).....	350
B) Las Enmiendas adoptadas por el Parlamento del Reino Unido.....	351
C) Las Leyes Constitucionales.....	351
D) Acuerdos en consejo.....	351
E) Las leyes provinciales.....	351
F) Las decisiones de los tribunales.....	351

G) Las Convenciones.....	351
H) Las Otras Fuentes.....	351
1° Constitución escrita y Constitución no-escrita.....	352
2° La Constitución no-escrita.....	352
3° La Constitución escrita: El Acta de América del Norte Británica (A.A.N.B.).....	354
4° La distribución de los poderes legislativos.....	356
5° La enmienda constitucional.....	362
4.16.3. El Régimen Federal Canadiense.....	363
4.16.4. Federación o Confederación.....	364
4.16.5. La evolución del federalismo.....	365
4.16.6. El fenómeno parlamentario en Canadá.....	366
4.16.7. El Esquema Histórico del Parlamentarismo Canadiense.....	367
1° El gobierno de gabinete en el régimen parlamentario.....	367
2° El poder ejecutivo y sus órganos.....	369
A) El Consejo privado.....	369
B) El Gabinete.....	369
C) El Primer ministro.....	371
D) Los primeros ministros provinciales.....	372
3° El Poder legislativo.....	372
A) El Parlamento.....	372
B) La Cámara de los comunes.....	373
C) El sistema electoral.....	374
1. El derecho de voto.....	374
2. El mandato.....	374
3. Repartición de plazas.....	374
4. Delimitaciones.....	375
5. El escrutinio.....	375
6. El Senado.....	376
7. Las asambleas legislativas provinciales.....	377

4° El Poder Judicial.....	377
A) La Corte Suprema.....	378
B) Otras cortes federales.....	379
C) Las cortes provinciales.....	380
D) La independencia del poder judicial.....	380
4.16.8. La Evolución del parlamentarismo canadiense.....	380
1° Las causas principales del cambio.....	380
4.16.8.1. El Gobierno Parlamentario y las Grandes Cuestiones de la Reforma.....	381
4.16.8.2. La imputabilidad en teoría y en la práctica.....	381
4.16.8.3. La responsabilidad ministerial individual y colectiva.....	382
4.16.8.4. El fenómeno de la imputabilidad en otros países.....	384
1° Los mecanismos de imputabilidad.....	385
2° La cuestión del deseo de confianza y de disciplina de partido político.....	386
3° Los partidos políticos en el Parlamento.....	387
4° Las tácticas concurrenciales.....	388
5° La obtención y la utilización de la información.....	389
6° La interacción directa de la función política con los partidos de oposición y los diputados.....	389
7° La responsabilidad de la función pública y las relaciones entre los ministros y los subministros.....	390

CAPÍTULO QUINTO

EL PARLAMENTO EUROPEO.....	392
5. HISTORIA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	392
5.1. Los orígenes de la Asamblea europea (CECA).....	393
5.2. El fracaso del proyecto de la Comunidad europea de defensa.....	395
5.3. Los tratados de Roma.....	395
5.3.1. La ampliación en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido: 22 de enero de 1972.....	398
5.3.2. La Organización Material del Parlamento Europeo.....	399

5.3.3. La guerra de sedes: Estrasburgo, Luxemburgo o Bruselas.....	399
5.3.4. Una Institución en la búsqueda de su identidad.....	403
5.3.5. La complejidad de las instituciones comunitarias.....	403
1º El Consejo europeo.....	403
2º El Consejo de ministros.....	404
5.3.6. Las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Ministros.....	405
5.3.7. La Comisión.....	407
5.3.8. La Corte de justicia.....	409
5.3.9. La Corte de cuentas.....	410
5.3.10. El Comité económico y social y el Comité de regiones.....	410
5.4. Los organismos y las agencias especializadas.....	411
5.4.1 Un Parlamento sin verdadero poder legislativo.....	412
5.4.2. El ritual de las cuestiones y los debates de actualidad.....	414
5.4.3. Los grupos políticos.....	414
5.4.4. El trabajo en el seno de las comisiones.....	416
5.4.5. El Parlamento Europeo.....	417

CAPÍTULO SEXTO

EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	419
6. LOS ÓRGANOS.....	420
6.1. El Congreso.....	420
1º La Organización.....	421
2º Competencias.....	422
6.2. El Presidente.....	425
1º La elección del Presidente.....	425
2º Los poderes del Presidente.....	426
3º El Estatuto del Presidente y la organización de la Presidencia.....	427
4º Los instrumentos de la acción presidencial.....	428
A) El Gabinete del Presidente.....	428
B) La Oficina del Presidente.....	429

6.3. La Corte Suprema.....	430
1º Competencia de la Corte Suprema.....	431
6.4. Las Relaciones Políticas.....	433
1º El Federalismo.....	433
2º Las Relaciones entre los Órganos.....	434

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS ANTIGUOS RÉGIMENES

SOCIALISTAS.....	436
7. EL ANTIGUO RÉGIMEN SOCIALISTA (LA U.R.S.S.).....	437
7.1. Los fundamentos ideológicos.....	437
7.2. La organización constitucional.....	437
7.3. La monocracia partisana.....	439
7.4. Las democracias populares.....	441
7.5. Los signos del disfuncionamiento.....	443
1º El totalitarismo.....	443
7.6. El Imperialismo ruso.....	444
7.6.1. Las dificultades económicas.....	445
7.7. Las transformaciones desde 1985: de la Perestroika al desgarramiento de la U.R.S.S.....	445
7.7.1. La Perestroika.....	445
7.7.2. Las transformaciones políticas y constitucionales de la U.R.S.S.....	446
7.7.3. El Fin de la U.R.S.S.....	448
7.8. La Situación Actual.....	448
7.8.1. El federalismo.....	449
7.8.2. El Presidente.....	449
7.8.3. El Gobierno.....	450
7.8.4. El Parlamento.....	451
7.8.5. La Corte Constitucional.....	452
7.9. La Situación en las antiguas democracias populares y las	

Repúblicas de la Ex-U.R.S.S.....	452
----------------------------------	-----

CAPÍTULO OCTAVO

EL BICAMERALISMO EN MÉXICO.....	456
8. El Senado.....	456
8.1. El Séptimo Congreso Constitucional.....	457
8.1.1. La Aprobación del Proyecto.....	458
8.1.2. El Nacimiento del Senado.....	459
8.1.3. Las transformaciones de la vida constitucional.....	460
8.1.4. La Dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911).....	462
8.1.5. Francisco León de la Barra y Francisco I. Madero (1911-1913).....	463
8.1.6. El Golpe de Estado de Victoriano Huerta y la disolución del Senado (1913-1916).....	465
8.1.7. El Congreso Constituyente de 1916 y la Constitución de 1917.....	466
8.1.8. El Proyecto de Constitución.....	467
8.1.9. Las Reformas Posteriores.....	467
8.2. El Bicameralismo y el Federalismo Mexicanos.....	468
8.2.1. La Evolución histórica del Poder Legislativo.....	468
8.2.2. El Congreso de la Unión.....	475
8.2.3. Las facultades legislativas del Congreso de la Unión.....	476
8.2.4. La Cámara de Diputados.....	502
8.2.5. La Organización interna de la Cámara de Diputados.....	502
8.2.6. Los requisitos para ser diputado.....	504
8.2.7. La representación política de los diputados.....	505
8.2.8. La representación mayoritaria y la proporcional.....	507
8.2.9. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.....	510
8.3. La Cámara de Senadores.....	515
8.3.1. Requisitos para ser Senador.....	516

8.3.2. Facultades exclusivas del Senado.....	516
8.3.3. Principios comunes en el Congreso de la Unión.....	525
8.4. Las sesiones de las Cámaras como Congreso de la Unión.....	529
8.4.1. Las Decisiones de las Cámaras en sesiones conjuntas.....	532
8.4.2. El quórum.....	534
8.4.3. Las Reglas del quórum en el Senado.....	535
8.5. La Comisión Permanente.....	548
8.5.1. Naturaleza.....	549
8.5.2. La Denominación.....	552
8.5.3. La Integración.....	553
8.5.4. El Funcionamiento.....	555
8.5.5. Las Votaciones.....	555
8.5.6. Las Sesiones.....	556
8.5.7. Las Atribuciones.....	558
8.5.8. La Suspensión de las garantías individuales.....	563
8.5.9. El Nombramiento de presidente provisional e interino.....	565
8.5.10. Las Protestas.....	568
8.5.11. La ratificación de nombramientos.....	568
8.5.12. Las Licencias.....	571
8.5.13. La Materia Hacendaria.....	572
8.5.14. Atribuciones Diversas.....	574
8.6. El Distrito Federal.....	576
8.6.1. El Estatuto de Gobierno.....	583
8.6.2. El Congreso de la Unión.....	586
8.6.3. El Presidente de la República.....	588
8.6.4. Los Órganos de gobierno del Distrito Federal.....	589
8.6.4.1. La asamblea legislativa.....	589
8.6.4.2. Las Atribuciones.....	591
8.6.4.3. Obligaciones y prohibiciones diversas.....	591
8.6.4.4. En materia penal.....	592

8.6.4.5. En materia de indulto.....	592
8.6.4.6. En materia de amnistía.....	593
8.6.4.7. Facultades en materia de educación y profesiones.....	594
8.6.4.8. Facultades en materia de alcoholismo.....	595
8.7. Iniciativas ante el Congreso de la Unión.....	595
8.7.1. La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.....	596
8.8. El Jefe del gobierno del Distrito Federal.....	596
8.9. La rama judicial.....	599
8.9.1. El Tribunal Superior de Justicia.....	599
8.9.2. El Consejo de la Judicatura.....	600
8.9.3. Los jueces de primera instancia.....	600
8.9.4. El Tribunal Contencioso Administrativo.....	601
8.9.5. El Ministerio Público.....	601
CONCLUSIONES.....	602
BIBLIOGRAFÍA.....	609

INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente proyecto de investigación analizaré los distintos aspectos que conforman el sistema parlamentario internacional, haciendo un bosquejo histórico del mismo, en los distintos puntos donde su influencia ha corroborado su impacto en el ámbito político internacional, consolidando el sistema liberal capitalista.

Desde la evolución del modelo democrático que ha servido de base teórica a todos los sistemas políticos existentes, su difusión en la época actual, sus rasgos principales, como el sufragio universal y los parlamentos, estudiando sus principios, mecanismos y forma de aplicación.

El modelo democrático no es una construcción artificial de los teóricos, juristas o politólogos, como lo han pretendido sus adversarios conservadores. Es el resultado de una larga evolución histórica desarrollada a través de los siglos en la Europa occidental. La mayor parte de sus instituciones han sido orientadas hacia los sistemas políticos anteriores, particularmente a las monarquías aristocráticas que funcionaban en esa región del mundo antes del siglo XIX; pero estas últimas, se han transformado y adaptado de tal manera, que han constituido un nuevo sistema de gobierno.

La categoría de régimen parlamentario fue construida por la doctrina, basada en un pequeño número de ejemplos históricos principalmente en Inglaterra y Francia, en la época de la monarquía constitucional. En los dos casos, el régimen no se deriva de la aplicación de la constitución, sino de una transformación de las instituciones. El elemento esencial, tanto en Francia como en Inglaterra, es el nacimiento de la responsabilidad política que se lleva a cabo según modalidades diferentes.

El desarrollo del Parlamento ha creado un contrapeso al poder real; cuyo resultado condujo a una monarquía limitada. Es a partir del sistema inglés que se ha elaborado el modelo del régimen parlamentario, el cual se antepone hoy al llamado régimen presidencial.

La nueva ideología forjada, tiende a la liberación de todos los hombres; la igualdad de derechos se opone a los privilegios; la libertad de pensamiento y de expresión al dogmatismo pontifical y real; la concurrencia económica a la inamovilidad del sistema corporativo y a la agricultura tradicional; el individualismo a las concepciones comunitarias; la búsqueda del beneficio a las ideas feudales de servicio.

Las instituciones políticas de la democracia liberal que funcionaron en Occidente, concedieron una importancia crucial a los Parlamentos, debilitando así a las organizaciones políticas (partidos y grupos de presión); gracias a ellas el sistema parlamentario adquiere una estabilidad homogénea, aún a pesar de las diferencias constitucionales entre el régimen presidencial americano y el régimen parlamentario europeo.

El desarrollo de la tecnodemocracia corresponde a una transformación de las fuerzas productivas análogas a la revolución industrial del siglo XIX, que provocó el florecimiento de la democracia liberal. Así surge una transformación de la oligarquía económica; en ella se reunirán no solamente los propietarios de los instrumentos de producción sino también un grupo social que comprende a los técnicos, los administradores y organizadores.

La tecnodemocracia conserva el marco político de la democracia liberal; pero las instituciones funcionan de manera diferente. El debilitamiento del Parlamento y el crecimiento del gobierno son los aspectos más sobresalientes de esa evolución.

Después de 1945, a medida que la democracia se volvió cada vez más exigente, se vio la necesidad de ofrecer un instrumento más eficaz que las asambleas. El ejecutivo es rehabilitado en su función, pero al mismo tiempo, esa función modificó su estatuto anterior. Al ejecutivo, órgano abstracto de interés nacional, símbolo y defensor de los valores más elevados que se pretendía colocar fuera de las fluctuaciones de la opinión pública, se substituye la concepción de un ejecutivo, agente directo de la voluntad popular. La autoridad gubernamental es reintegrada a una democracia gobernante.

El origen de la institución parlamentaria se encuentra en la necesidad de controlar la actividad del ejecutivo. Cuando el parlamentarismo se convierte en fórmula gubernamental, las relaciones entre el ejecutivo y la representación nacional se fijan según el panorama reservado a la acción del gobierno.

A partir del momento en el cual los parlamentos sienten el impulso de imponer su voluntad al ejecutivo, se buscó la manera de utilizar su prerrogativa de control.

Para que la voluntad del pueblo prevaleciera, la voluntad popular tuvo que subordinarse a la voluntad de la asamblea.

La necesidad de un poder gubernamental que reúna las competencias diseminadas en órganos diferentes, está inscrita hoy en las exigencias de la democracia moderna. El Estado moderno implica la existencia de una autoridad capaz de concebir los fines políticos, de establecer las reglas jurídicas que permitan atender y controlar la aplicación de las leyes, para que sean observadas por los individuos a quienes van dirigidas.

La importancia de la representación política se explica en la necesidad de llenar las lagunas que en el Estado moderno fueron formándose a medida que territorial y demográficamente se hacía más grande; evidenciando la insuficiencia de las formas de democracia directa que habían sido utilizadas con anterioridad, cuando era más pequeño. De ahí que desde su origen surgiera como una ambiciosa institución para resolver el problema de participación de los muchos, a través de la actuación de los pocos.

El sistema parlamentario que es en Europa la forma casi única de la plena libertad política, es un sistema admirable que une y concilia dos términos casi opuestos: la libre acción del poder ejecutivo y la acción todopoderosa de las cámaras sobre el gobierno.

El régimen parlamentario fue para la Europa continental una etapa de transición en la elaboración práctica de las instituciones de la monarquía limitada en un sentido parlamentario, expresándose esencialmente en la extensión de competencias del parlamento y la restricción derivada de la prerrogativa real. Múltiples factores han contribuido a ese desarrollo, de los cuales,

los prioritarios, como el ejercicio del poder político a luz del sufragio universal, han contribuido a su evolución, la cual se estudiará ampliamente a lo largo de la presente investigación.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES SOCIOPOLÍTICOS DEL PARLAMENTO

1. EL MODELO DEMOCRÁTICO

La mayoría de las naciones en el contexto mundial, no gozan de un sistema democrático de gobierno; por el contrario, son dictaduras monolíticas, más o menos represivas. Pero todas ellas reclaman valores democráticos, se proclaman democráticas y se refieren a un mismo modelo democrático. Todas ellas poseen constituciones, aun cuando en ciertas ocasiones, éstas sean solamente constituciones-programas. Todas o la gran mayoría, recurren al sufragio universal y poseen un parlamento, donde el papel de los actores principales se encuentra debilitado, o nulificado.

“Le modèle démocratique qui sert ainsi de base, au moins théorique, à tous les systèmes politiques existants s’est développé en fait dans l’un d’entre eux: le système libéral capitaliste. Il fonctionne effectivement dans les nations dites occidentales: Europe de l’Ouest (sauf l’Espagne, le Portugal et la Grèce), Etats-Unis et Canada, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande, etc”.¹

A continuación, una breve descripción de la elaboración del modelo democrático y su difusión en la época actual, sus rasgos principales: sufragio universal, parlamentos y jueces independientes. Sobre cada uno de estos puntos, se analizarán los principios y los mecanismos del modelo, haciendo la distinción en cuanto a su forma de aplicación en los Estados donde representa una base real del sistema político (democracias occidentales) y en aquellos donde no es mas que una referencia teórica, sin una verdadera aplicación práctica.

1.1. La Evolución del Modelo Democrático

Es necesario distinguir el modelo democrático tal como funciona realmente en los Estados

¹ Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 1.1. Les grands systèmes politiques Presses Universitaires de France. Paris, 1973, p. 29.

occidentales y la imagen que se tiene de éste como tal. En efecto, aun cuando los Estados occidentales aplican efectivamente el modelo, su aplicación no corresponde a la imagen que de él tienen los mismos. El ejemplo típico es el del parlamento en cuanto a que ocupa un papel central y preponderante en el modelo señalado, pero su función real se encuentra debilitada en la mayor parte de los países de Occidente.

“Le modèle démocratique correspond à la démocratie libérale telle qu’elle a fonctionné dans les pays capitalistes avancés entre 1870 et 1939 environ. Dans ces mêmes pays, fonctionne actuellement un système politique assez profondément différent qu’on a proposé d’appeler “technodémocratie”. Mais les citoyens n’ont pas pleinement conscience de cette évolution et continuent à évoquer les structures et les valeurs du modèle démocratique libéral”.²

1.1.1. La elaboración del modelo democrático

“Le modèle démocratique n’est pas une construction artificielle de théoriciens, de juristes ou de politicologues, comme le prétendaient ses adversaires conservateurs dans les années 30. Il est le résultat d’une longue évolution historique développée à travers plusieurs siècles en Europe occidentale. Beaucoup de ses institutions ont été empruntées aux systèmes politiques antérieurs, notamment aux monarchies aristocratiques que fonctionnaient dans cette région du monde avant le XIXe siècle. Mais elles ont été transposées, transformées, adaptées, de façon à se fondre dans un système nouveau”.³

El modelo democrático, descansaba en el seno de un sistema aristocrático y monárquico que regía en Europa antes de la Revolución francesa y que los franceses llamaban “El Antiguo régimen”. Gracias a los avances técnicos que se dieron en Europa occidental, los rendimientos agrícolas y las condiciones del transporte contribuyeron al desarrollo del régimen. El nivel de vida mejoró, los índices demográficos aumentaron, los caminos y rutas se multiplicaron, el intercambio cultural se consolidó en Las Cruzadas. Contrario al sistema de producción de circuito cerrado que funcionaba al interior de los grandes dominios territoriales, se mantuvo una

² Duverger, Maurice, *op.cit.*, p. 31.

³ *Ibid.*, p. 32.

tendencia hacia la producción para el intercambio. Los comerciantes y artesanos jugarían desde entonces un papel crucial. Así surge una nueva clase en las ciudades: la burguesía (los burgueses son los habitantes de los burgos, en un sentido literal del término).

La burguesía no se caracteriza solamente por el dominio al cual se refiere (artesanía, manufactura, comercio, negocios, banca, servicios, etc.), sino también por los métodos que emplea.

Gracias a ella, el beneficio se convirtió en el motor esencial de la economía, mientras que la producción feudal-base de explotación de grandes propietarios, donde las nociones de servicio, comunidad, lazos personales, privilegios y rango, se mezclaban entre sí-contribuyó a ese rendimiento.

La evolución de las fuerzas productivas trajo consigo una alteración de las estructuras y de los valores sociales cuyo resultado provocaría el advenimiento de un sistema democrático-capitalista.

No fue sino hasta el siglo XVIII, cuando el nuevo sistema se desarrolló en Gran Bretaña. Su expansión generalizada en Occidente se realizaría al término de las Revoluciones americanas y francesas.

A) Nacimiento del modelo en Gran Bretaña

“Pendant très longtemps, la production de type capitaliste et la bourgeoisie qui l’anime sont très minoritaires dans un monde dominé par l’agriculture traditionnelle.

“Au XIe siècle, les bourgeois obtiennent des libertés municipales par le développement de “communes”, c’est-à-dire de villes autonomes placées hors de la juridiction des seigneurs et des évêques ou partageant le pouvoir avec ceux-ci”.⁴

La comuna era administrada por un cuerpo de magistrados electos. Sus habitantes no se encontraban sometidos a los impuestos feudales. Tenían sus propios tribunales para solucionar sus litigios.

⁴ *Ibid*, p. 33.

Las comunas aparecen como islotes “plutodemocráticos” (el sufragio se restringe y los poderosos dominan) en el seno de un mundo aristocrático.

B) Las asambleas de estados

En el siglo XIV, la representación de la burguesía trasciende del plan municipal al plan nacional con el desarrollo de las “asambleas de estados” en toda Europa. No se trata de una institución nueva, sino de una transformación de la antigua institución feudal de grandes consejos y cortes del rey.

La novedad consiste en la adición de un nuevo elemento: los burgos de las ciudades. Las asambleas constituidas tendrán nombres diversos según el país de que se trate: Estados generales, Cortes, Dieta, Parlamento, etc.

1º La estructura de las asambleas de estado.- Pueden distinguirse de entre ellas tres “estados” (en el seno de los “estatutos” sociales): clérigo, nobleza y burguesía. En la península Escandinava sin embargo, se reúnen cuatro “estados”: los estados libres forman una categoría que se añade a los precedentes.

Cada estado es representado de manera distinta: las elecciones tienen lugar por estados. Las asambleas de estado, guardan un carácter ambiguo, al igual que las municipalidades.

Por un lado, los burgueses son elegidos por procedimientos modernos y por el otro, la adición de representantes de los señoríos colectivos que son las comunas, refuerzan el sistema feudal. Por ejemplo, los Estados generales franceses, trataron de adaptarse a la monarquía electiva.

Las necesidades financieras jugarían un papel preponderante en esa transformación de asambleas feudales en asambleas de estados.

Dentro de un mundo económico cerrado, el monarca medieval extraía de sus propios dominios los recursos necesarios para fortificar los poderes públicos. Para el soberano, la asistencia feudal debía provenir de impuestos modernos. Es en ese momento, cuando se observa la necesidad de reclamar a la burguesía esos recursos, al ser la clase que detentaba el poder económico.

2º Desarrollo de las asambleas de estados.- Reunidas en general para acordar los subsidios, las asambleas de estados reclamaban el balance financiero para justificar las demandas reales, controlar la percepción de impuestos, exigir precisiones en cuanto al empleo de créditos acordados y verificar los estados de cuenta. Todo ello formaría parte del trabajo presupuestario y fiscal de los parlamentos modernos.

C) El Parlamento británico

Las “asambleas de estados” desaparecen en los dos siglos siguientes, salvo en Gran Bretaña. En Francia, los Estados generales, no se reúnen sino hasta 1614. En España, la importancia de las Cortes, disminuye a partir del siglo XVI. A fines del siglo XVII, las asambleas de estados, no existirán más en las grandes naciones. Mientras en la mayor parte del viejo continente desaparecen, en Inglaterra el Parlamento británico encarna contra el rey, una lucha decisiva que conduciría a la ejecución de Carlos I, estableciéndose así, una República de manera provisional y finalmente se restaura la monarquía.

La burguesía provocaría el advenimiento de un nuevo sistema político, al consolidar una alianza con la nobleza rural: el Parlamento británico.

En Francia, por el contrario, los nobles abandonan la explotación de sus tierras. La burguesía se vuelve contra el rey y éste se deshace de los Estados.

1º Monarquía limitada y régimen parlamentario.- “Le développement du Parlement britannique le conduit d’abord à devenir un contrepoids à la puissance royale, qui aboutit au régime appelé monarchie limitée”.⁵ El rey permanece como jefe de Estado y de Gobierno, con poderes que no les son atribuidos a otras autoridades por el “common law”, las tradiciones o los textos”. El rey debe respetar la autonomía de jueces y las prerrogativas de las Cámaras. Éstas acuerdan los subsidios y deliberan sobre los asuntos públicos de diversas maneras. Votan sobre proposiciones que el rey les somete. Pueden dirigirle peticiones al rey, etc. A partir del

⁵ *Ibid.* p. 37.

Gran Parlamento (1640-1649), los diputados se organizan en comisiones y entregan sus peticiones en forma de proyectos redactados listos para ser promulgados.

En el transcurso del siglo XVII, otra forma de evolución comenzó, desarrollándose paralelamente a la monarquía limitada. No se trata de un Parlamento que busca la conquista de prerrogativas frente al rey, sino de sustituirlo por otro órgano gubernamental que detente en sí el poder ejecutivo. Mientras que la monarquía limitada parecía expandirse, su transformación en monarquía parlamentaria, cuyo gobierno estaría a cargo de un Primer ministro al frente del Gabinete, era inminente.

“...c’est à partir du système anglais que l’on a élaboré le modèle du régime parlementaire, que l’on a l’habitude d’opposer aujourd’hui au régime présidentiel.

Mais le système anglais auquel on se réfère était celui qui fonctionnait au XIXe siècle, tandis que le système contemporain est fort différent”.⁶

Inglaterra, es frecuentemente citada, como uno de los raros ejemplos de países en los cuales no existe una constitución formal.

Ello no significa que no exista constitución o reglas escritas del todo; existe una constitución material, pero las reglas escritas no se encuentran plasmadas en un documento único y no tienen un valor supra-legislativo, de manera que estas pueden, en principio, ser fácilmente modificadas por una ley ordinaria.

“Au début du XVIIIe siècle, le modèle d’institutions politiques de la démocratie moderne est presque entièrement édifié en Grande-Bretagne, où il fonctionne effectivement.

Mais le reste de l’Europe est dominée par les Rois et les nobles. C’est alors qu’éclate en Occident une véritable révolution culturelle qui ébranle tout le système de valeurs établi et lui substitue un système de valeurs radicalement nouveau.”⁷

El impulso del nuevo orden viene de Inglaterra, donde la revolución de Cromwell suscitó un vuelco profundo del sistema existente: John Milton y su república de creyentes, George Fox y sus “quakers”, John Lilburne y sus “niveladores” desarrollan la idea de una sociedad sin nobles ni rey.

⁶ Burdeau. Georges. *Droit Constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1995, p. 196.

⁷ Duverger. Maurice, *op.cit.*, p. 38.

Pero el epicentro del sismo se sitúa en Francia, potencia dominante, donde se encuentra reunido un extraordinario equipo intelectual, con Voltaire, Rousseau, Diderot, d'Alembert, Condorcet, etc.

D) La expansión del modelo en Occidente

La nueva ideología así forjada, tiene un poder de atracción considerable, porque tiende a la liberación de todos los hombres, aun cuando ésta corresponde a las aspiraciones e intereses de la burguesía, a quien la expansión industrial otorgará el predominio. Los términos de “revolución cultural”, se aplican con exactitud, puesto que la antigua ideología se discute en todos sus aspectos y fundamentos. La igualdad de derechos, se opone a los privilegios; la libertad de pensamiento y de expresión, al dogmatismo pontifical y real; la concurrencia económica, a la inmovilidad del sistema corporativo y a la agricultura tradicional; el individualismo, a las concepciones comunitarias; la búsqueda del beneficio, al prestigio de las ideas feudales de servicio. El orden existente, pierde toda justificación. Si los hombres son libres e iguales, no se les puede gobernar sin recibir de ellos mismos el mandato para hacerlo: ello arruina el poder de los nobles y reyes, y conduce a las repúblicas electivas. Se trata de una verdadera emancipación de la humanidad, que escapa a los poderes políticos y sociales modelados sobre una imagen paternal. “Así puede decirse que la democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, la libertad y la solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, quien a través de procedimientos adecuados expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados”.⁸

E) Las revoluciones liberales

La ideología así constituida, encuentra una fuerza de propaganda considerable a través de las revoluciones americana y francesa.

1º La Revolución americana.- La revuelta de las trece colonias contra la metrópoli inglesa, no es el combate de un sistema contra otro. Los colonos no luchan en contra de los nobles, y el rey de

⁸ Berlín Valenzuela. Francisco, *Derecho Parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. 1995, p. 60.

Inglaterra; su rivalidad comercial contra las empresas metropolitanas es la causa esencial del conflicto que se desarrolla entre dos burguesías y dos sistemas capitalistas.

En América, sin embargo, una vez convocada la lucha, debían buscarse fines ideológicos capaces de unir a todos los ciudadanos de las excolonias y transfigurar así su combate. Los principios que la revolución cultural de los filósofos implantaría, modificarían la estructura social de la América inglesa y sus concepciones de igualdad. La lucha de las trece colonias por su independencia, se convierte en el combate de una nueva sociedad liberal contra la antigua sociedad monárquica y aristocrática. Es así como el conflicto toma una dimensión internacional.

2° La Revolución de 1789.- Mientras que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano concierne más directamente a los individuos y sus poderes, la Declaración de Independencia no jugaría el mismo papel. Por segunda ocasión, la ideología liberal, constituía la base de un proyecto político, bajo una forma más completa y más explosiva.

El lado dramático de los movimientos revolucionarios, les conferiría una fuerza de propaganda considerable. El tiempo que transcurre entre 1789 y 1799, alteraría el espíritu público en Europa y con ello, el sistema monárquico y aristocrático serían considerados como formas de gobierno precarias, inútiles y en desuso.

3° Las Revoluciones del siglo XIX.- Durante los cincuenta años siguientes, un combate implacable surge en Europa entre el antiguo régimen aristocrático y el nuevo régimen democrático. El Congreso de Viena, termina; las milicias de la Santa Alianza intervendrían en varios países para aplastar las revoluciones liberales. En 1830, el quebrantamiento es más fuerte y entendido: su resultado, el nacimiento de los regímenes parlamentarios de Francia y Bélgica. En 1848, una ola revolucionaria sumerge a toda Europa occidental y destruye definitivamente la monarquía francesa. En 1871, la Comuna de París se rompe ante la sangrienta represión occidental del siglo XIX. "Ces mouvements révolutionnaires et ces luttes permanentes peuvent être classées d'ailleurs en deux catégories. Jusqu'en 1848 la subversion est surtout dirigée contre les nobles, les rois et leurs alliés, c'est-à-dire contre les partisans des anciens régimes." ⁹

⁹ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 40.

Las antiguas clases dirigentes no son más obstáculos principales en el desarrollo de la democracia "liberal", pero la nueva clase oprimida, el proletariado, comienza a convertirse en una fuerza lo suficientemente poderosa para amenazar la estabilidad del sistema capitalista. Puede afirmarse así que antes de 1848, la burguesía lucha sobre un solo frente y combate sobre dos frentes, el segundo sería más importante que el primero.

F) El establecimiento de la democracia liberal

La victoria del sistema democrático es casi general a partir de 1870 aproximadamente, en Europa occidental y los Estados Unidos.

1º El espacio geográfico.- En los Estados Unidos, el éxito del Norte en la guerra de Secesión (1865) afirma la ideología liberal y el capitalismo, refuerza la Federación y el gobierno central, otorgando a las instituciones una forma moderna que duraría hasta las reformas de F.D. Roosevelt. Del gobierno de Lincoln, data la cristalización de los partidos republicano y demócrata. Sin embargo, el Sur permanece fuera del liberalismo. Si los antiguos esclavos tienen el derecho de voto, éstos no pueden usarlo libremente.

"Quand un compromis s'établit avec les autorités fédérales, les Etats sudistes adoptent des dispositions privant les Noirs du droit électoral: le Parti démocrate bénéficie d'un monopole de la représentation et l'on est plus proche du parti unique des dictatures que du pluralisme libérale".¹⁰

Europa occidental, incluyendo el Sur (España, Portugal, Italia) permanece fuera de la democracia liberal. Pero el sistema se establece en diversos lugares, en la misma etapa. En Gran Bretaña, el fracaso de las tentativas de restauración monárquica de Jorge III consolida el régimen parlamentario, las leyes de 1832 y 1867, aumentan particularmente el número de electores y provocan la formación de partidos organizados. En Francia, el parlamentarismo se desarrolla lentamente entre 1814 y 1848 sobre una base muy restringida (de 100 a 200 000 electores por 30 millones de habitantes). La Segunda República, instaura el sufragio universal (1848), que no

¹⁰ *Ibidem*, p. 41.

desaparecería más: pero funcionaría dentro de un marco plebiscitario. La Tercera República, reunió al parlamentarismo y al sufragio libre. A partir de 1875, el sistema liberal se sitúa en París. Pequeños países del viejo mundo, tomarían el movimiento como modelo. Suecia, que promulga una constitución en 1814, reemplaza en 1866 las antiguas asambleas de estados por un parlamento, donde los poderes se desarrollan progresivamente. Bélgica adopta un régimen parlamentario desde 1831. Dinamarca y los Países Bajos realizan lo mismo en 1848, los segundos amplían el derecho de voto en 1866. Después de 1870, únicamente, Alemania, Austria e Italia desconocían la democracia liberal.

2º Las bases del sistema.- La extensión del sistema democrático, coincide con la expansión de la burguesía, engendrada por el desarrollo de la revolución industrial entre 1780 y 1880. El esquema marxista en el cual las fuerzas productivas (es decir, el progreso técnico y las relaciones sociales que éste implica) engendra clases sociales, forja ideologías e instituciones tomando en cuenta el desarrollo del modelo democrático.

La construcción de los elementos políticos del modelo (elecciones, parlamento, separación de poderes) comienza antes de la revolución industrial y el triunfo del capitalismo. Después de las invenciones técnicas del Medioevo y del Renacimiento, entraña una primera expansión de la burguesía todavía limitada. Esas nuevas estructuras políticas siguen a la revolución cultural del siglo XVIII, la cual fue favorecida gracias a ellas.

El modelo así elaborado y generalizado, corresponde a lo que se ha llamado "democracia liberal". La palabra "liberal", se utiliza en un doble sentido: político y económico. Las instituciones políticas descansan sobre los principios fundamentales siguientes: soberanía popular, elecciones, parlamentos, independencia de los jueces, libertades públicas, pluralismo de partidos. Gracias a ellos, los ciudadanos tienen un margen muy grande de autonomía y de medios eficaces de presión sobre los gobernantes. "Quelques éléments du système aristocratique et monarchique antérieur subsistent dans la démocratie politique: roi, chambre haute, inégalités de représentation, restrictions au droit de vote. Ils s'amenuisent au cours de la période: le suffrage universel se généralise après 1914-1918, la Chambre des Lords perd la plupart de ses pouvoirs en 1911, etc.

Finalement, ces témoins d'un autre âge ne sont plus guère que des éléments décoratifs, comme les vieilles sculptures remployées dans un bâtiment moderne".¹¹

El único elemento subsistente, será el sufragio desigual, disfrazado bajo la apariencia de la representación de las comunidades locales.

Desde el punto de vista económico, "liberal" es sinónimo de "capitalista". Los instrumentos de producción, son la propiedad privada de los industriales, comerciantes, explotadores agrícolas, etc. Cada uno es libre de crear una empresa, de administrarla a su conveniencia, de venderla y de hacer circular los productos, dentro del marco de "la ley del mercado", es decir, de la concurrencia. Ello significa que los ciudadanos y sus organizaciones no detentan únicamente el poder político: lo comparten principalmente con los detentadores de capital, grandes firmas industriales, comerciales y financieras.

Los diputados, los ministros, los jefes de gobierno no son simples marionetas sujetas al poder de los capitalistas; pues cuentan con el apoyo de los electores para resistir a la presión de las potencias económicas. Con ello el modelo democrático se convierte en "plutodemocrático" porque el poder descansa a la vez sobre el pueblo (*demos*) y sobre la riqueza (*ploutos*).

G) La democracia política

Las instituciones políticas de la democracia liberal, es decir, aquellas que funcionan en Occidente de 1870 a 1939, se caracterizan por dos rasgos esenciales: la importancia de los Parlamentos y la debilidad de las organizaciones políticas (partidos y grupos de presión). El conjunto de ellos otorga al sistema una gran homogeneidad, a pesar de las diferencias constitucionales entre el régimen presidencial americano y el régimen parlamentario europeo.

1º Variantes Americana y Europea.- Estas dos variantes poseen un mismo origen: derivan del régimen británico. Pero cada una de ellas tuvo una evolución particular. La Constitución de Estados Unidos se estableció sobre el modelo de la monarquía limitada que funcionaba en Londres a principios del siglo XVIII. "Un Parlement doté du pouvoir législatif, en face d'un monarque

¹¹ *Ibid.*, p. 43.

incarnant l'exécutif, que les assemblées ne peuvent renverser: les constituants de Philadelphie transposent ce schéma dans un cadre républicain."¹² Las instituciones que se establecen en Europa un siglo más tarde, imitan a Gran Bretaña (1830 a 1850), donde rige un régimen parlamentario de gobierno: el ejecutivo corresponde al Gabinete y a un Primer Ministro que no pueden gobernar sino con la confianza otorgada por los diputados.

El régimen parlamentario responde a la necesidad de la democracia liberal de desarrollarse en Europa dentro del marco de la monarquía. La separación del ejecutivo en dos elementos-jefe de Estado y jefe de Gobierno-tiene como fin esencial, confinar al rey dentro de un rol puramente honorífico y transferir el poder real a un hombre que emane del Parlamento estableciendo la posibilidad para los diputados de influir sobre el Primer Ministro y los ministros de dimitir, con miras a impedir que el rey pueda elegir su gobierno sin el consentimiento del Parlamento. Ello no tiene significación alguna en los Estados Unidos de América, donde la ruptura con la metrópoli significó la ruptura con la monarquía.

2º Variante presidencial.- La Constitución de 1787 adoptó un régimen llamado "presidencial". Los constituyentes americanos transportaron la monarquía limitada que funcionaba en Londres a principios del siglo XVIII. Sin duda, el sistema de Primer Ministro y su responsabilidad ante las Cámaras, comenzaría a imponerse en Westminster.

El problema de las instituciones americanas era diferente. No se trataba de luchar contra el rey o aristócratas que no existían más. Se trataba de debilitar la autoridad central para garantizar los derechos de los Estados. Las teorías de Locke y de Montesquieu sobre la separación de poderes para limitar el poder real, son utilizadas para garantizar la libertad de acción de los gobiernos locales. Pierre Manent haciendo referencia a Tocqueville señala "The key to Democracy in America can be found in the constant comparison, implicit and explicit, between democratic society and aristocratic society, between a society where individual influences have never existed and were never known, and one where they dominate. The advantages and disadvantages of democracy must be weighted against the advantages and disadvantages of aristocracy".¹³

¹² *Ibid.*, p. 44.

¹³ Manent, Pierre, *Tocqueville and the Nature of Democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Boston, 1996, p. 13.

3° Los Parlamentos.- “Parlamentos” europeos y “Congreso” de los Estados Unidos son las instituciones primordiales del sistema occidental, constituido sobre el modelo de la asamblea de Westminster.

En el viejo mundo, el poder democrático estaba fundado en la elección, frente a los reyes que heredaban el poder pero que progresivamente fueron confinados hasta ser suprimidos (el caso de Francia). En el nuevo mundo, el Congreso de Filadelfia fue la primera expresión de la nación y su voluntad de independencia. Los conceptos de “poder legislativo” y de “poder ejecutivo” sugieren claramente la superioridad del primero y la subordinación del segundo, que no corresponde solamente a la formación histórica de la plutocracia sino al principio fundamental de la ideología liberal. El Estado debe ser reducido a su simple expresión, es decir, a la realización de sus deberes elementales de policía interior y defensa nacional, para no oprimir a los individuos y sobre todo para no estorbar a los empresarios en su labor. “D’autre part, les mécanismes des assemblées sont exactement adaptées au contraire aux fonctions que l’Etat libéral assigne aux pouvoirs publics: établir l’égalité en droit des citoyens afin de permettre l’initiative de chacun et la concurrence de tous, protéger la propriété et définir les principes de son acquisition et de sa dévolution, déterminer les cadres des contrats commerciaux et sanctionner leur inexécution, régler les rapports familiaux et les héritages afin de garantir les patrimoines privés sans permettre la reconstitution de privilèges féodaux, assurer les libertés tout en protégeant l’ordre public contre les auteurs de crimes et de délits.”¹⁴ En la actualidad, esos objetivos se llevan a cabo efectivamente por los procedimientos parlamentarios establecidos y no mediante decretos-ley redactados por los técnicos de la administración. La estructura de las asambleas representa un excelente instrumento de legislación civil, penal y política, lo que constituyó su dominio esencial entre 1870 y 1911. El profesor Carl Friedrich señala “The modern tendency has been to identify representation with election. What this means is that genuine authority, or legitimacy, as it is sometimes called rests upon popular acceptance and support alone. The will of the people is the magic source of all legitimate power”.¹⁵

En los regímenes parlamentarios, los partidos políticos, son partidos de cuadro, débilmente

¹⁴ Duverger, Maurice. *op. cit.*, p. 46.

¹⁵ Friedrich, Carl. *Constitutional Government and Democracy*. Ginn and Company, Boston, 1950. p. 267.

organizados, que reúnen personalidades poco dispuestas a someterse a reglas comunes, salvo en Gran Bretaña. Cada parlamentario vota en general a su entender, sin apearse a las prescripciones de los comités directivos. Los grupos de presión tienen la misma estructura y permanecen todavía poco desarrollados.

A fines del siglo XIX, grandes organizaciones obreras aparecen; pero es hasta el año de 1914 cuando éstas son confinadas dentro de la oposición y no modifican el mecanismo de las instituciones. Entre 1918 y 1939, los partidos de masas socialistas participan en el Gobierno en numerosos países de Europa.

4° Unidad aparente del modelo democrático.- En la economía liberal, la producción y el comercio se establece en el marco de las empresas familiares, frecuentemente ilegales. En los Estados Unidos, donde las dimensiones de la nación favorecen el desarrollo de grandes firmas, el poder económico recae en los barones de la industria y las finanzas. Surgen las asociaciones de empresarios, pero controladas por una familia.

Aparentemente, la democracia liberal presenta así, una perfecta unidad. La organización política y la organización económica parecen descansar sobre las mismas bases: igualdad, libertad, pluralismo, competición, representación. "L'égalité du droit de suffrage et de candidature a pour objet le droit de choisir sa profession, de fonder une entreprise et de la diriger à son gré. La liberté d'expression des idées a pour corollaire la liberté d'invention industrielle."¹⁶

5° La contradicción fundamental.- Mientras en el seno de las democracias liberales se establece la igualdad política, suprimiendo los privilegios de la aristocracia, progresivamente surge la desigualdad económica, la cual tiende a recrear una nueva aristocracia, fundada sobre la propiedad capitalista. El heredero de fortunas sucede al heredero de títulos nobiliarios, el heredero de poder económico sustituye al heredero de poder político. En los Estados Unidos, la voz de Tocqueville se levanta señalando el advenimiento de una aristocracia manufacturera "una de las más duras que hayan aparecido en la tierra". En la misma época, Stendhal estima que en Francia, la banca se convierte en la cabeza del Estado; la banca será la nobleza de la clase burguesa.

¹⁶ Duvrger, Maurice. *op. cit.*, p. 47.

La debilidad del poder político favorece el establecimiento de la nueva aristocracia: ningún rey puede ahora luchar contra el ascenso de los grandes señores de las finanzas, los negocios y la industria quienes ahora dominan el Estado.

La oligarquía económica no ejerce el mismo poder político. Dirige directamente la producción, pero indirectamente el gobierno a través de la "clase intermediaria", formada por los políticos, los funcionarios y los manipuladores de la opinión pública. Los primeros son los titulares de las funciones políticas y administrativas: ministros, diputados, senadores, gobernadores, regentes, miembros de las asambleas regionales y locales, etc. Alrededor de esos personajes oficiales, gravitan los cuadros de militantes de partidos, los cuales, aseguran el contacto entre los gobernantes y los ciudadanos-electores. Los partidos americanos y los partidos liberales y conservadores europeos constituyen así una base fundamental de la clase intermediaria antes de 1914. En esa etapa, los partidos socialistas se esfuerzan para impedir la dominación de la oligarquía económica sobre la política. Entre las dos guerras mundiales, se integran poco a poco a la democracia liberal y permanecen abiertos a la influencia de la oligarquía, convirtiéndose en un elemento más de la clase intermediaria.

El tercer elemento de la clase intermediaria está constituido por todos aquellos que contribuyen a formar la opinión: profesores, educadores, periodistas, escribanos, intelectuales, sacerdotes y pastores, etc.

"Pratiquement, les citoyens d'Occident sont eux aussi conditionnés dès l'enfance, à travers de l'école, l'église, la morale familiale, à croire en certains principes fondamentaux-notamment la propriété privée, la liberté d'entreprise, la concurrence, la recherche du profit-qui les prédisposent à respecter l'oligarchie économique et à subir son influence. Une analyse des manuels scolaires, des ouvrages d'instruction religieuse, des journaux populaires, des livres les plus répandus, montre qu'ils tendent à développer un tel conformisme".¹⁷

Por su parte Giovanni Sartori establece "In the last hundred years we have all become more and more economic-minded. And in the last few decades, if not in this last decade, the industrial-technological revolution has indeed reached a turning-point. In the "industrial society" economic output is no longer absorbed by demographic growth; it has leaped, or can leap far ahead of it".¹⁸

¹⁷ *Ibidem*, p. 50.

¹⁸ Sartori, Giovanni, *Democratic Theory*, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1965, p. 190.

H) La tecnodemocracia occidental

La democracia liberal de 1870 a 1939 y la tecnodemocracia de 1945 tienen ideologías distintas. La primera descansaba sobre el principio de la concurrencia económica y la ley del mercado; la segunda, sobre las grandes empresas dirigidas colectivamente, que planificaban sus actividades e imponían sus productos a través de la publicidad y los medios de comunicación. La primera añoraba un Estado débil, que no interviniera en el dominio económico; la segunda exigía que los gobernantes aseguraran la regulación general de la producción, el consumo de intercambios, por distintos medios. La primera estaba dispuesta a enfrentar a los partidos de cuadro, estrechos y poco estructurados, que otorgaban la posibilidad de una competición política; la segunda confrontaba partidos de masas, integrándolos mediante reglas dentro de la acción colectiva. La administración pública y las firmas privadas adoptan estructuras análogas: se convierten en vastas organizaciones, complejas, jerarquizadas, racionalizadas.

La tecnodemocracia presenta la misma unidad que la democracia liberal entre sus aspecto económicos y políticos. En ambas existen grandes estructuras organizadas donde las decisiones son generalmente tomadas dentro del marco de un grupo organizado.

1° La nueva oligarquía económica.- El desarrollo de la tecnodemocracia corresponde a una transformación de las fuerzas productivas análogas a la revolución industrial del siglo XIX que había provocado el florecimiento de la democracia liberal. Así surge una transformación de la oligarquía económica. En ella se reunirán no solamente los propietarios de los instrumentos de producción sino también un grupo social que comprende a los técnicos, los administradores, los organizadores, etc.

La nueva oligarquía se encuentra ahora más cerca del Estado. Por un lado, la producción a gran escala que caracteriza a las sociedades industriales no puede desarrollarse dentro del marco nacional. La oligarquía económica tiende a convertirse desde ese momento en multinacional, lo que repercutirá en sus relaciones con el poder político.

2° La nueva estructura política.- La tecnodemocracia conserva el marco político de la democracia liberal. Pero las instituciones funcionan de manera diferente. El debilitamiento del

Parlamento y el crecimiento del gobierno son los aspectos más aparentes de esa evolución.

En Europa, las asambleas deliberan sobre todo en relación a los proyectos que el ejecutivo les somete: el 90% de las leyes votadas, provienen de su iniciativa.

El gobierno se beneficia del crecimiento general de los poderes del Estado: los nuevos poderes caen en manos del ejecutivo. En Estados Unidos, la extensión de prerrogativas federales, beneficia más al Presidente que al Congreso.

En Europa, el crecimiento de los servicios económicos y sociales, de empresas nacionales, de la planificación, y del aparato estatal, concierne a la autoridad de los ministros y no de las asambleas.

1) Del parlamentarismo tradicional al parlamentarismo mayoritario.- Con la evolución de los poderes del Gobierno surge un reemplazamiento de los antiguos partidos demócratas-liberales por partidos “rígidos” en los cuales, los diputados observan una disciplina rigurosa. Antes de 1939, solamente los partidos socialistas y comunistas tenían ese carácter. Hoy, el sistema parlamentario tradicional ha sido sustituido por un “parlamentarismo mayoritario”.

1º El parlamentarismo tradicional.- En el parlamentarismo tradicional, las Cámaras tienen un poder considerable porque éstas designan y revocan al jefe de Gobierno. No existe ningún medio a través del cual, el Presidente de los Estados Unidos pueda incitarlos a votar sus proyectos de ley y de presupuesto; pero su existencia depende de las Cámaras.

“Les Français appellent parfois “régime d’assemblée” ce type de système parlementaire, où le pouvoir de députés atteint son maximum. A certains égards, celui-ci reste plus apparent que réel, cependant.

La possibilité de choisir le Premier Ministre, de le renverser, de rejeter ses projets, de voter des textes opposés à ses vues n’empêche pas les chambres de manquer d’une majorité stable et cohérente qui leur permette de prendre des décisions: en son absence, elles n’ont aucune possibilité d’action continue, et la faiblesse du gouvernement reflète la leur”.¹⁹

¹⁹ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 59.

En Gran Bretaña desde hace mucho tiempo, en Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial, en Francia, desde 1962, en la Península Escandinava, desde hace algunos años, la disciplina de voto de los diputados y la disciplina de alianzas entre partidos transforma el significado de las elecciones legislativas. No sirven solamente para nombrar diputados, sino para designar al jefe de gobierno, el cual es automáticamente el líder del partido o de la coalición mayoritaria. La lucha entre Wilson y Heath, Kissinger y Brandt, se asemeja mucho a la lucha entre Nixon y Mac Govern. En los dos casos, los ciudadanos toman consciencia de que son ellos quienes eligen a la autoridad suprema del Estado, al jefe real del gobierno, y que ello constituye el punto crucial de la competencia electoral. Heath, Brandt, Palme son sus elegidos, como Nixon, Johnson, Kennedy. En las mismas naciones de Europa, el Ejecutivo no es derribado por el Parlamento, a pesar de las disposiciones de la Constitución. La existencia de una mayoría disciplinada, la autoridad del Primer Ministro sobre esa mayoría, suprimen prácticamente el voto de desconfianza y la institución cae en desuso.

En Estados Unidos, el Ejecutivo influye de manera débil en el Congreso pero no puede manipularlo.

2º La tecnoestructura política.- La organización de los partidos a través de una estructura más rígida y más compleja, la de las cámaras a través de las comisiones y los grupos parlamentarios, la del gobierno a través de los comités interministeriales, las comisiones técnicas y las reuniones de trabajo, presentan el mismo esquema general: las decisiones son tomadas colectivamente en el seno de un grupo restringido, acordadas por un solo hombre (Presidente, Primer Ministro, líder carismático) o por una larga asamblea (Parlamento, congreso de partido).

A nivel político como en el ámbito de las grandes firmas, la complejidad y la tecnicidad de los problemas, impide que un solo hombre pueda dominar todos los aspectos y que una vasta asamblea pueda dirigir seriamente. Así se constituye una tecnoestructura política que se asemeja a la tecnoestructura económica, con una importante diferencia. En ambas encontramos una asociación de expertos, especialistas, técnicos, administradores, organizadores y de aquellos que poseen el poder de decisión en último análisis: los propietarios del capital en el ámbito de firmas, presidentes electos, ministros y jefes de los partidos mayoritarios en el ámbito gubernamental.

1.1.2. Las Doctrinas Democráticas

Llámase doctrinas democráticas, todas aquellas que sitúan el origen del poder político en la voluntad colectiva de la sociedad sometida a ese poder y que reconocen que ese poder político es legítimo porque es instituido por la colectividad que rige.

Los representantes más ilustres de estas doctrinas son Hobbes y Rousseau, quienes suprimen y critican la omnipotencia del poder político y la subordinación total y sin límite del individuo.

Debe remarcarse que las doctrinas democráticas no implican solamente la forma republicana de gobierno como Rousseau pretendió demostrar, la teoría del origen popular del poder político puede ser conciliada con todas las formas de gobierno y la mejor, es aquella que se adapta a la situación de la sociedad en la cual se aplica. Durante el transcurso del siglo XIX, dos ideas políticas dominaron: en primer lugar, Rousseau creía que todo poder emanaba del pueblo, quien tenía el derecho de crear un parlamento elegido directamente por él mismo. También creía que la república era la forma necesaria de la democracia, estableciendo la libertad sobre bases indestructibles. Los sucesos que han acontecido, demuestran que lo erróneo de estas dos ideas; pues es el pueblo, quien creyéndose omnipotente establece un gobierno popular con tendencias arbitrarias.

Si en algunas ocasiones las doctrinas democráticas han tenido como resultado gobiernos con matices absolutistas, en su origen y desarrollo su fin principal ha sido el de crear una barrera contra el despotismo. León Duguit señala "L'antiquité n'avait pas posé le problème. Aucun des écrivains politiques de la Grèce et de Rome, ni Platon, ni Aristote, ni Polybe, ni Cicéron, ne s'est demandé si le pouvoir politique était légitime, ni quelle en était l'origine. Ils l'ont pris comme un fait nécessaire, et ont disserté sur les conditions pratiques du gouvernement ou, comme Platon dans sa *République*, déterminé le plan d'une cité idéale".²⁰

Es a los teólogos de la Edad Media, a quienes se les reconoce el mérito de tratar de resolver metódicamente el significado de las doctrinas democráticas. La teología escolástica de los siglos XII y XIII, es el refugio del pensamiento.

²⁰ Duguit, Léon, *Traité de Droit Constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing & C, Éditeurs, Bordeaux, 1927, p. 572.

Los teólogos señalan que el poder en si proviene de Dios, pero el poder concreto viene del pueblo, es el pueblo quien ordena el poder con miras a servirse de él mismo. La consecuencia es que si quien detenta el poder no lo ejerce para beneficiar al pueblo, entonces es un tirano y el pueblo puede derrocarlo. “Le gouvernement tyrannique n’est pas juste, dit saint Thomas, parce qu’il ne tend pas au bien général, mais au bien particulier de celui qui gouverne...; et voilà pourquoi le trouble qu’on excite contre un pareil gouvernement n’a point le caractère de sédition... C’est plutôt le tyran qui est séditieux”.²¹

Santo Tomás en su *Somme théologique* señala que las leyes opresivas que imponen cargas injustas a los sujetos, rebasan los límites del poder conferido por Dios; consecuentemente nadie está obligado a observarlas, pudiendo resistirse a ellas sin que ello entrañe escándalo o un gran mal. En la lectura de un capítulo del *De regimine principis*, Santo Tomás establece “Si la tyrannie dans son excès devenait intolérable, suivant l’opinion de quelques uns il appartiendrait aux hommes courageux de tuer le tyran... Mais cette conduite n’est pas conforme à la doctrine des apôtres... Ce n’est donc pas, du moins semble-t-il préférable de l’admettre, l’initiative privée de quelques particuliers, mais l’autorité publique qui doit s’attaquer à la cruauté des tyrans... Puisque tout peuple a le droit de se pourvoir d’un roi, il peut sans injustice renverser le roi établi par lui”²²

Así aparece la idea de un contrato sinalagmático donde interviene el pueblo y el príncipe, imponiendo obligaciones reciprocas; pudiendo ser rescindido si no se cumple con las obligaciones establecidas en él. El pueblo podrá retirarle el poder al príncipe que viole el contrato. La idea de la soberanía del pueblo no se afirma solamente en los escritos de los teólogos, también se anuncia en los estados generales de Francia. Durante el poderío del rey Juan (1355-56) el poder político emanaba del pueblo. Un siglo más tarde, en los estados generales de Tours, gobernados por Carlos VIII, la idea de la democracia es expresada con entera precisión en el célebre discurso de Philippe Pot quien señaló ¿Quién representa el poder de Francia que tiene el derecho de atender los asuntos del Estado cuando el rey es incapaz de gobernar? Evidentemente esa carga no pertenece a un príncipe o consejo de príncipes, sino al pueblo quien es el donante del poder.

²¹ Duguit, Léon, *op. cit.*, p. 573.

²² Saint Thomas, *Somme Théologique, De regimine principis*, Liv. I. chap. VI, trad. Claude Roguet, Gazette française, 1926, p. 39 et s.

rey es incapaz de gobernar? Evidentemente esa carga no pertenece a un príncipe o consejo de príncipes, sino al pueblo quien es el donante del poder.

La idea de la democracia se consolida en el siglo XVI. Es sostenida por los escribanos protestantes y los católicos. Aparecen desde entonces una serie de escritos de inspiración protestante, cuyos autores serán llamados los "Monarcómacos". Éstos afirman el origen del poder popular, señalando que las condiciones del contrato celebrado entre el pueblo y el príncipe, debe ser minuciosamente detallado. En él debe afirmarse solemnemente el derecho del pueblo de derrocar al príncipe que viole las cláusulas de ese contrato.

Después del asesinato de Enrique III, los protestantes abandonan sus doctrinas democráticas para adherirse a las violentas doctrinas demagógicas. El libro característico de ese espíritu es aquel del cura de Saint-Benoit, Boucher, intitulado *De justa abdicatione Henrici terlii*, donde el autor afirma que todo poder viene del pueblo, quien instituye a sus príncipes sin perder su poder, y es el pueblo quien puede destronarlos cuando violan las cláusulas del contrato, con ello el autor, expone toda una teoría del tiranicidio, haciendo la apología del asesinato de Enrique III por Jacques Clement.

Esas doctrinas se convirtieron en estandarte de las armas de combate donde el tiranicidio es objeto de una teoría completa.

Durante los siglos XVI y XVII, la cuestión dominante será aquella de la alienabilidad de la soberanía popular. Aparecerá en primer plano, en el espíritu de todos aquellos que bajo una forma u otra, colocan en la colectividad la fuente del poder político.

En el siglo XVII, Hobbes y Jurieu se consideran como los representantes típicos de las doctrinas democráticas. La una y la otra deriva en el absolutismo: la primera se refiere al absolutismo del príncipe; la segunda, al absolutismo del pueblo.

Hobbes funda su doctrina en el consentimiento de sus miembros. Pero esa tendencia de varias voluntades sufre del mismo error, pues la conservación de la paz y la defensa permanente no pueden subsistir.

Las doctrinas políticas de Jurieu son opuestas a las de Hobbes. Las ideas expuestas en *les Lettres pastorales* (1688) y *les Soupirs de la France esclave* (1690) establecen que toda sociedad política implica la existencia de un contrato, pacto de sujeción o de soberanía, donde interviene el pueblo y el príncipe; pero el pueblo tiene siempre el derecho de retirar al príncipe que hace mal

uso del poder que aquél le otorga. El pueblo podrá apreciar soberanamente si el rey viola o no el contrato y podrá removerlo cuando así lo crea conveniente pues es necesario que en las sociedades exista una cierta autoridad que no se encuentre sometida a la razón para validar sus actos, pues la autoridad reside en el pueblo.

Locke explica la existencia del poder político por el consentimiento de aquellos que se encuentran subordinados a éste “Quiconque, sort de l'état de nature pour entrer dans une société, doit être regardé comme ayant remis tout le pouvoir nécessaire aux fins pour lesquelles il y est entré, entre les mains du plus grand nombre des membres”²³.

Locke afirma la limitación del poder político por la existencia de derechos naturales que pertenecen al hombre, que conserva en la sociedad y que puede siempre oponer a ese poder, no solamente de un príncipe sino de legisladores electos por el pueblo.

Juan Jacobo Rousseau no hace sino expresar en un bello lenguaje, aunque frecuentemente declamatorio, las ideas formuladas ya en siglos atrás. “La société civile est née d'un contrat par lequel les hommes ont renoncé à leur indépendance naturelle pour acquérir en retour la sécurité. De ce contrat est né un corps moral et collectif, un moi commun, une volonté générale. Ce moi commun, est le souverain. Cette volonté générale souveraine est indivisible et inaliénable. De ce qu'elle est inaliénable, il résulte qu'elle ne peut être représentée. La volonté générale fera donc elle-même la loi, ou du moins il n'y aura de loi que celle qui, préparée par le législateur, sera approuvée par le peuple...”²⁴

1.1.3. Crítica de las doctrinas democráticas

La substancia misma de las doctrinas democráticas se encuentra plasmada en dos artículos de la legislación política de la Francia moderna de 1789-1791 que establecen “el principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún individuo puede ejercer la autoridad que no emane de él” (Declaración de derechos de 1789, art.3). “La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación: ninguna sección del pueblo, ningún individuo

²³ Locke, John, *Le gouvernement civil*, chap. VII, édit. Française, Paris, 1691, p.126.

²⁴ Rousseau, J.J., *Le Contrat social*, liv. I, chap. VI et VII, Dreyfus-Brisac, Paris, 1891, p. 392.

puede atribuirse el ejercicio de la misma” (Constitución francesa de 1791, tit. III, art.1). Esas disposiciones se han convertido en dogmas intangibles, formando principios positivos de derecho político.

Por su parte el constitucionalista Léon Duguit se muestra inconforme con la doctrina de la soberanía expuesta en la Constitución francesa al señalar “ Malgré cela, comme je n’admets aucun dogme, je dois en discuter la valeur. Or, il n’est pas difficile de montrer qu’elle est nulle et que le prétendu dogme de la souveraineté nationale est une hypothèse gratuite, et de plus un postulat inutile”.²⁵

La soberanía de la colectividad implica que la colectividad posee una personalidad, una voluntad distinta de la persona y de la voluntad de los individuos que la componen. Resulta un círculo vicioso el pretender explicar el funcionamiento de la sociedad por un contrato, pues la idea de contrato. Por el contrato social los miembros de una misma colectividad desean una misma cosa; pero nada prueba que de ese concurso de voluntades nace una voluntad distinta a las voluntades individuales concurrentes.

La soberanía no es la suma de voluntades individuales; es una voluntad general en la cual las voluntades individuales se pierden. La verdad lógica es la que señala en la doctrina de la soberanía nacional que la persona colectiva es quien posee la soberanía y los ciudadanos tomados en cuenta individualmente, sólo poseen una pequeña parte de ella.

Si la potestad pública es un poder, como sustrato de un derecho subjetivo, debe determinarse el titular de ese derecho.

Debe buscarse un ser investido de una voluntad consciente. El sujeto de derecho de la soberanía es el individuo o el grupo de individuos que detentan el poder; rey, emperador, parlamento. Es sobre esta idea que se edifica la doctrina del Estado patrimonial que en la actualidad es inexistente.

La Revolución francesa edificó una teoría de la soberanía nacional; base del derecho positivo público. Ésta procede directamente de la concepción del Estado patrimonial. El derecho de soberanía, que se consideraba como perteneciente al rey, es declarado como propiedad de la nación personificada, quien toma el lugar del rey. La soberanía es la voluntad misma de la nación, es un derecho, porque esa voluntad nacional tiene por naturaleza el poder de gobernar sin necesidad.

²⁵ Duguit, Léon, *op. cit.*, p. 582.

De una voluntad concurrente. La nación no ejerce el derecho de soberanía, del cual es titular. Ésta delega el ejercicio de la misma a cuerpos formados por individuos que la ejercen en su nombre.

Los juristas alemanes de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX edificaron una teoría que se distingue de la teoría francesa. Desde su punto de vista, la nación no es titular primaria de la soberanía, sino el Estado mismo. Tomando en cuenta al Estado como un todo, único e indivisible, en sí y para sí y ese Estado, es el titular primario de la soberanía. Sus elementos subjetivos son la nación, el territorio y el gobierno, es él quien posee el derecho de soberanía. Léon Duguit califica esta doctrina como nacionalista al señalar “On peut qualifier cette doctrine de doctrine allemande, parce que à la veille de la guerre elle était admise pour l’unanimité des publicistes allemands et que, incontestablement, elle a été un des éléments ayant contribué à former la mentalité allemande au moment où a éclaté la guerre des nations et par là même en a été une cause indirecte”.²⁶

En resumen, en la doctrina francesa, la nación es la titular originaria de la soberanía. La nación es una persona con todos los atributos de la personalidad, la consciencia y la voluntad. La persona nación, es en realidad distinta del Estado; es anterior a éste, el Estado no puede existir sino donde hay una nación y ésta puede existir sin la necesidad de un Estado. El Estado aparece solamente cuando la nación ha constituido uno o varios órganos de representación, a cargo de un hombre o una colectividad. Existe entonces entre la nación titular originaria de la soberanía y sus representantes, un verdadero contrato de mandato, un mandato otorgado no por tal o cual circunscripción, sino por la nación entera; un mandato que entraña la responsabilidad y obligación de rendir cuentas. El Estado es entonces la nación soberana representada por mandatarios responsables.

Puede afirmarse que el Estado es el titular de la soberanía para facilitar la comprensión del término, pero ello no es absolutamente exacto. El titular de la soberanía, es la nación persona. Esa soberanía existe por ella misma originariamente y a título inmutable, aun en el caso de que la nación cuente con representantes o cese de tenerlos. El Estado puede desaparecer por la desaparición de los representantes; pero la nación permanece soberana mientras permanezca como nación.

²⁶ *Ibidem*, p. 594.

1.1.4. El problema de los límites de la soberanía

El problema que origina la concepción de los límites de la soberanía del Estado puede ser difícilmente resuelto.

Si la soberanía es por definición ese derecho de una voluntad que no se determina jamás sino por ella misma, esa voluntad, no puede ser limitada por una regla de derecho, porque ella misma cesaría de ser una voluntad soberana. Así todos los esfuerzos realizados para llegar a la solución del problema son vanos, ante la presencia de un dilema irresistible: o bien el Estado es soberano y entonces éste no se determina sino por su propia voluntad y no puede estar sometido a una regla imperativa que lo limite; o bien el Estado está sometido a una regla imperativa que lo limita, y por consiguiente no es soberano.

Los partidistas de la doctrina individualista creen sin embargo haber resuelto el problema. Éstos afirman que el hombre tiene derechos individuales naturales, que surgen en el momento mismo del nacimiento de la persona; que esos derechos los conserva en la sociedad y que se imponen al Estado, quien no puede tocarlos sino limitarlos únicamente y en la medida donde la limitación de derechos de cada uno es necesaria para proteger los derechos de todos. Esos principios se encuentran plasmados en las constituciones de la época revolucionaria francesa y las Declaraciones de derechos.

El artículo 4 de la Declaración de derechos de 1789 establece que la libertad consiste en poder hacer todo lo que no le corresponde a otro; así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene límites, mientras asegure a los otros miembros de la sociedad, el goce de los mismos derechos. Esos límites no pueden determinarse sino por la misma ley. Así Duguit establece “ Sans revenir sur la valeur de la conception individualiste et en la supposant exacte, il est facile de montrer qu'elle est absolument impuissante à résoudre le problème de la limitation de la souveraineté; et cela pour cette bonne raison que ces bornes, que ne peut franchir l'Etat, c'est lui-même qui les détermine, que ces limites dans lesquelles il peut toucher aux droits individuels, c'est lui-même qui les fixe dans sa pleine et entière souveraineté.”²⁷

²⁷ *Ibid.*, p. 633.

Rousseau, Kant y Hegel percibieron que la autonomía del individuo es forzosamente absorbida por la soberanía del Estado. Para mantener a pesar de ello, la autonomía del individuo, desarrollaron el sofisma de que el individuo no encuentra la plenitud de su ser sino dentro del Estado y que el hombre es más individual que el Estado del cual forma parte.

Para Kant como para Rousseau, el Estado es la reunión de un cierto número de hombres sujetos a ciertas normas jurídicas. De donde el poder legislativo no puede pertenecer sino a la voluntad colectiva del pueblo. Ese poder no tiene límite. Pero al igual que Rousseau afirma que a pesar del *imperium* del poder legislativo, la autonomía del individuo permanece intacta y se encuentra reforzada por su subordinación al poder político de la colectividad. "On ne peut pas dire, que l'homme dans l'Etat ait sacrifié à une certaine fin une partie de la liberté extérieure qui est née en lui. Mais il a renoncé entièrement à la liberté sauvage et déréglée pour retrouver dans une dépendance réglée, c'est-à-dire dans un état juridique, sa liberté en général intacte, puisque cette dépendance résulte de sa propre volonté législative".²⁸

Para Jellinek el Estado se encuentra sometido a la ley y sin embargo su soberanía permanece intacta. El Estado sometiéndose al derecho voluntariamente, se limita voluntariamente. En su auto-limitación, su voluntad no se determina sino por ella misma, y por consiguiente, ésta permanece soberana. Así, todo permanece soberano, el Estado se somete al derecho y su soberanía no excluye la subordinación al mismo.

1.1.5. La doctrina de la separación de poderes en la Constitución francesa de 1791

En la doctrina de la soberanía nacional, varias preguntas se hacen sobre el derecho público. Locke distingue los poderes legislativo, ejecutivo y confederativo, definiendo al poder legislativo como aquel que tiene el derecho de determinar cómo funcionan las fuerzas del Estado para la conservación de la comunidad y de sus miembros. Pero para que las leyes puedan ser observadas es necesario que exista cierto poder que haga ejecutar las leyes y que conserve toda su fuerza. Así el poder legislativo y el poder ejecutivo pueden trabajar separadamente. En el pensamiento de Locke, existen varios órganos de gobierno pero la soberanía reside sólo en

²⁸ Kant, Emmanuel, *Doctrine du droit*, édit. Françaises, trad. Barni 1962, p. 169.

un órgano al cual todos se encuentran subordinados, o en ciertas ocasiones, a dos órganos unidos en íntima colaboración.

En la Constitución de 1791, los poderes no son ni funciones ni órganos. No son funciones porque la concepción de la función implica una manifestación de la actividad y las diferentes funciones no pueden distinguirse las unas de las otras, sino por la forma exterior de esa actividad. Así se establece que los diferentes poderes existen y se distinguen los unos de los otros al interior mismo del Estado sin que sea necesario suponer una manifestación exterior de la actividad del Estado. Los poderes se conciben como elementos mismos de la voluntad del Estado, cada uno de ellos soberanos, aunque solamente exista una y solo una soberanía indivisible.

Los poderes no son órganos. Los órganos son los individuos y los grupos de individuos investidos del ejercicio de un elemento determinado de la soberanía o de toda la soberanía. Los órganos, son, el parlamento representante de la voluntad legislativa soberana, el rey, jefe de Estado, representante de la voluntad soberana ejecutiva y el orden judicial representante de la voluntad soberana judicial. El autor francés Gérard Lioriot señala “Ces organes seront séparés les uns des autres. On insistera pour que des personnes différentes en fassent partie. Ces organes seront égaux, chacun respectueux de l'autonomie de l'autre et prêts à collaborer à la conduite des affaires de l'État. Chacun se spécialisera et accomplira sa tâche propre: l'un fera la loi, l'autre l'exécutera, le troisième en surveillera l'application”.²⁹

Los poderes son elementos constitutivos de la voluntad nacional soberana, mientras se encuentren fraccionados. La voluntad nacional es soberana, cada uno de los elementos que la componen son soberanos, cada uno de esos elementos de soberanía son delegados por representación a un órgano y cada órgano ejerce una función diferente.

Finalmente, un poder, es un elemento fraccionado de la soberanía, incorporado en un órgano, el cual ejerce una función correspondiente. La soberanía siendo una y aun con todos sus poderes soberanos seguirá siendo una y sólo una.

La Constitución francesa de 1791 establece en su título III que “la nación, de quien sólo emanan todos los poderes, no puede sino ejercerlos por delegación (art. 2).

No puede señalarse que las funciones emanan de la nación. Lo que emana de la nación es la

²⁹ Lioriot, Gérard, *Ideologies et Régimes Politiques Comparés*, Éditions Études Vivantes, Montréal, 1980, p. 37.

soberanía y el texto del artículo 2 debe interpretarse en el sentido siguiente: la soberanía emana de la nación y de ella emanan también todos los elementos que la constituyen. Desde ese momento se habla de delegación de poderes y los constituyentes solamente se limitan a señalar que el parlamento, el rey y el orden judicial son investidos cada uno de los elementos de la soberanía.

Lo que hoy entendemos como separación de poderes no tiene ninguna analogía con la separación de poderes de la Constitución de 1791. Bajo el nombre de separación de poderes, existe hoy, una colaboración de los órganos de representación y una repartición de sus funciones. La Asamblea nacional de 1789 distinguía tres poderes, haciendo del orden judicial un tercer poder independiente e igual a los otros dos. Sin embargo, el orden judicial no debía ejercer toda la función jurisdiccional. La Asamblea nacional otorgaba a los administradores la facultad de juzgar numerosos asuntos contenciosos. Desde entonces se ha cuestionado cómo la Asamblea nacional de 1789-después de haber afirmado enérgicamente la existencia e independencia del poder judicial, después de haber declarado que los administradores no podían entrometerse en los asuntos del orden judicial-otorgaba una larga competencia jurisdiccional a los mismos administradores. Todo parece simple y lógico si se admite que la Asamblea nacional de 1791 ha comprendido naturalmente el poder judicial a la manera de Montesquieu; es decir, como siendo el poder ejecutor de las cosas que dependen del derecho civil.

Si la regla de la separación de poderes es una regla de derecho constitucional, es fácil demostrar que lo que hoy se llama separación de poderes, es una regla en virtud de la cual existen varios órganos de representación de la soberanía nacional, una colaboración íntima y constante de esos órganos, una acción recíproca de uno sobre el otro, y también una separación entre el personal administrativo y el personal judicial. El derecho público moderno, y la vida política poseen distintos órganos que implican una penetración íntima y ello se antepone a la concepción de la Constitución de 1791. Utilizando esta concepción Duguit afirma lo siguiente "Le parlement a, dit-on, le pouvoir législatif. Si l'on prenait cette proposition au pied de la lettre, elle signifierait qu'un fragment détaché de la souveraineté entière est délégué par le peuple au parlement".³⁰

El parlamento tiene un carácter representativo: vive para el pueblo soberano en todos los dominios de la actividad del Estado y no solamente en el ejercicio de la función legislativa.

³⁰ Duguit, Léon, *op. cit.*, p. 684-85.

1.1.6. La separación del gobierno y del parlamento

La estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales, descansa sobre un principio célebre, aquel de la separación de poderes. El autor inglés John Locke, en su *Tratado de gobierno civil* (1690) y Montesquieu en su *Espíritu de las leyes* (1748) son los representantes de esta teoría. Todos los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno está especializado en una función. La separación de poderes, en un sentido preciso del término, no consiste solamente en una división del trabajo: implica diversos órganos gubernamentales independientes los unos de los otros.

La teoría de la separación de poderes funda esa independencia recíproca de los órganos gubernamentales por el hecho de que en el Estado, existen funciones fundamentales distintas por naturaleza que solamente podrían ser ejercidas separadamente. Locke y Montesquieu han otorgado las primeras definiciones de los “poderes” del Estado. La definición de la teoría liberal distingue la función legislativa, consistente en crear las leyes y confiarlas al Parlamento; la función ejecutiva, que consiste en aplicar las leyes y confiarlas al Gobierno; y la función jurisdiccional, consistente en resolver los litigios que se originen por la aplicación de las leyes y confiarlas a los jueces. “Cette théorie abstraite constitue en réalité une justification idéologique d’un but politique très concret: affaiblir les gouvernants dans leur ensemble en les limitant les uns par les autres.”³¹ En esa perspectiva, la separación de poderes cuenta con dos aspectos distintos, que se sitúan sobre planos muy diferentes: 1º la separación del Parlamento y del Gobierno y 2º la separación de las jurisdicciones con relación a sus gobernantes, que permite controlar a los segundos mediante jueces independientes.

A) La organización del Parlamento

Se llama Parlamento, a la institución política formada por una o varias asambleas o “cámaras”, cada una compuesta por un determinado número de miembros, quienes en

³¹ Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, t. I. , Presses Universitaires de France, Paris, 1955, p. 163.

conjunto disponen de poderes de decisión más o menos importantes. Así, debe distinguirse el Parlamento de los comités o comisiones; instituciones formadas por un pequeño número de miembros, y las asambleas consultivas, que no tienen poderes de decisión.

La palabra Gobierno es difícil de precisar, pues tiene varias significaciones: 1º puede designar un conjunto de órganos políticos del Estado, Parlamento; 2º puede designar un órgano gubernamental particular, que corresponde a la noción de poder ejecutivo en la teoría liberal, 3º puede designar un elemento solamente de ese Ejecutivo, el ministro o gabinete ministerial, por oposición al Jefe de Estado. Esa imprecisión del término es molesta: pero resulta imposible evitarla. En la práctica, el contexto evita generalmente toda confusión. Cuando se habla de Gobierno con relación al Parlamento, se trata evidentemente del segundo sentido.

Para que el Parlamento pueda hacer contrapeso eficazmente al Gobierno, y para que el conjunto sea equilibrado, debe a la vez ser independiente en el ejercicio de sus poderes y además, éstos deben ser lo suficientemente importantes.

B) La Independencia de los miembros del Parlamento.- El primer elemento de independencia del Parlamento consiste en el reclutamiento de sus miembros.

1º El reclutamiento de los parlamentarios.- Originariamente, los Parlamentos no habían sido creados solamente para hacer contrapeso al Gobierno, sino para representar a los ciudadanos. Órgano esencial de equilibrio entre los poderes; órgano esencial de la representación.

El hecho de que los parlamentarios sean elegidos, les confiere una gran independencia frente al Gobierno desde dos puntos de vista. En principio, no dependen de él, ni para su investidura, ni para su revocación, salvo en el caso de revocación colectiva, que es la disolución. Para convertirse y permanecer como parlamentario, es necesario obtener y conservar la confianza de los electores de una circunscripción. "Appuyé sur eux, on peut défier tous les Gouvernements. Les mécanismes électoraux permettent d'ailleurs d'obtenir une grande stabilité dans la confiance des électeurs, soit à titre personnel, soit dans le cadre d'un parti. En scrutin uninominal, certaines circonscriptions constituent de véritables fiefs individuels."³²

³² Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 164.

En segundo lugar, la elección confiere a los parlamentarios un gran prestigio en el régimen que descansa en la soberanía popular. Si la representación es directa, el representante encarna verdaderamente la voluntad del pueblo. Los parlamentarios se encuentran más cerca de la fuente de poder que los ministros. En los Parlamentos existen dos asambleas, si una es elegida por medio del sufragio directo y la otra por indirecto, la primera tendrá más prestigio e influencia que la segunda. Esto es lo que sucede en la Cámara de los Lores inglesa, donde la institución no tiene mas que un papel insignificante dentro del contexto de la democracia liberal.

2º El Estatuto personal de los parlamentarios.- El estatuto personal de los parlamentarios, asegura su independencia frente al Gobierno. Gracias al sistema de “inmunities parlamentarias” están exentos de las diligencias judiciales que el Gobierno pudiera ejercer en su contra. La primera inmunidad llamada “irresponsabilidad”, coloca a los parlamentarios fuera de toda persecución por los actos realizados durante el ejercicio de sus mandatos: discursos, opiniones, votos, etc. Para los actos celebrados fuera del ejercicio de sus funciones, es decir, para las infracciones penales de derecho común, los parlamentarios se benefician de la “inviolabilidad” cuyo fin es evitar que el gobierno realice persecuciones injustificadas contra sus adversarios, a fin de impedirles tomar parte en los debates. La inviolabilidad no se aplica en Francia sino en relación con las persecuciones penales en materia de crímenes y delitos fuera de los casos de flagrante delito. El Parlamento puede frecuentemente por un voto, retirar la inmunidad al parlamentario delincuente.

Para impedir que el Gobierno corrompa a los parlamentarios en la distribución de puestos ventajosos, existe en general una “incompatibilidad” entre el mandato parlamentario y la función pública. Los parlamentarios al mismo tiempo, reciben una “indemnización” elevada, a fin de permanecer al margen de las tentaciones financieras y del poder consagrado enteramente a sus funciones: si las funciones parlamentarias fueran gratuitas, solamente los acaudalados podrían ejercerlas. Ello permite establecer al mismo tiempo, ciertas incompatibilidades entre la función parlamentaria y las profesiones privadas.

C) La Independencia en el funcionamiento del Parlamento.- Diversas instituciones permiten al Parlamento funcionar de manera independiente. En Europa, éstas han sido objeto de una larga

lucha desde el siglo XIX, cuando los gobiernos se esforzaban para frenar el desarrollo de las asambleas mediante procedimientos que convenían a su control.

1º Las Sesiones de los parlamentarios.- Los Gobiernos, han pretendido, ejercer el derecho de convocar al Parlamento para reducir, de esa manera, el poder de sus miembros. La evolución del parlamento consiste en otorgar a los parlamentarios, la decisión en cuanto a la celebración de las sesiones parlamentarias. El resultado ha sido la creación de un sistema más flexible con relación al mecanismo de las “sesiones” que se distingue de aquel de las “cámaras”.

Se llama “sesión” al período durante el cual, una asamblea parlamentaria puede reunirse, es decir, llevar a cabo las “sesiones”. La asamblea es siempre líder de las sesiones; fija ella misma la fecha, el debate, las interrupciones, el cierre de las mismas. Pero no puede enteramente dirigir las sesiones. En general, el tiempo y ritmo de las sesiones son establecidas por la Constitución. Por lo regular, se celebran una o dos sesiones por año, llamadas “ordinarias”. Existe cierta flexibilidad con relación a la duración de las sesiones ordinarias: cuando existe un máximo que el Parlamento no puede sobrepasar, cuando existe un mínimo que el Gobierno debe respetar.

Fuera de las sesiones ordinarias, las sesiones “extraordinarias” pueden ser convocadas, ya sea por el Gobierno, o por la voluntad de un cierto número de parlamentarios.

2º Los órganos interiores del Parlamento.- El trabajo parlamentario requiere la creación de ciertos órganos interiores: la oficina (presidente, vicepresidente, secretarios) que asegure el desarrollo y la disciplina de los debates, las comisiones que preparen las cuestiones debatidas, etc. Si esos órganos reciben su estatuto del Gobierno, y si sus miembros son nombrados por él, entonces el Gobierno ejerce una influencia considerable sobre el Parlamento: así, todos los órganos interiores del Parlamento se constituirán por el Parlamento mismo. Cada asamblea vota así su reglamento interior que define su organización.

“Il ne suffit pas de protéger le Parlement contre les moyens de pression juridiques du Gouvernement: il faut également le protéger contre les moyens de pression politiques de celui-ci par l'intermédiaire de la majorité”.³³

³³ *Ibidem*, p. 167.

3º Los Debates y Votaciones.- Para que los debates parlamentarios sean independientes, es necesario que en el Parlamento exista un control del orden del día, que sus miembros tengan el derecho de enmienda en los textos que discuten y que sus votos sean libres.

El “orden del día” es el programa de debates del Parlamento. Si fuese fijada por el Gobierno, éste evitaría todos los debates en los que se discuten y votan las leyes.

“L’ordre du jour est le programme selon lequel se déroulent les débats. Il est important en ce sens qu’il fixe l’ordre selon lequel les questions son traitées et la possibilité d’intervention ouverte aux parlementaires.”³⁴ Un ejemplo de ello lo encontramos en la “orden del día prioritaria” del sistema francés actual, donde el Gobierno puede colocar a la cabeza de la orden del día, las cuestiones y proyectos que desea discutir en primer plano, pudiendo suspender o aplazar indefinidamente las otras cuestiones. Así la fijación del orden del día es un problema importante. En general, los parlamentos occidentales tienen el control de su orden del día al fijar a su conveniencia el programa de trabajo.

La “iniciativa” es el derecho de depositar un texto de ley, de presupuesto, de resolución, etc., a fin de que sea discutido y votado por el Parlamento. “La enmienda” es el derecho de solicitar modificaciones a los textos propuestos. Los Gobiernos han tratado de monopolizar la iniciativa y de prohibir las enmiendas, siempre en busca de controlar el poder de los Parlamentos. Las teorías liberales han deseado dividir las funciones del Gobierno y del parlamento a este respecto. El Gobierno tiene la iniciativa de leyes (los textos que propone se llaman “proyectos”) de manera concurrente con los diputados (los textos que éstos proponen se llaman “proposiciones”). Sin embargo, el gobierno guarda la iniciativa en materia presupuestaria. Gobierno y miembros del Parlamento, tienen igualmente el derecho de depositar enmiendas a los textos propuestos: sin embargo, el derecho de los diputados se encuentra limitado en ciertas ocasiones, para evitar el estancamiento de los debates y para proteger las finanzas públicas (limitación del derecho de enmiendas en materia de aumento de gastos o limitación de ingresos).

El Parlamento organiza sus debates y decide el cierre, bajo reserva de ciertos retrasos impuestos por razones de eficacia. Como siguiente punto, se procede al voto. Los Gobiernos prefieren el voto secreto, pero es el voto público, el que se impone bajo la presión de los ciudadanos: los votos secretos no subsisten sino para ciertas nominaciones. Sin embargo, el juego de votos a manos libres, resulta en un voto semi-secreto.

³⁴ Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 586.

Parlamento, tienen igualmente el derecho de depositar enmiendas a los textos propuestos: sin embargo, el derecho de los diputados se encuentra limitado en ciertas ocasiones, para evitar el estancamiento de los debates y para proteger las finanzas públicas (limitación del derecho de enmiendas en materia de aumento de gastos o limitación de ingresos).

El Parlamento organiza sus debates y decide el cierre, bajo reserva de ciertos retrasos impuestos por razones de eficacia. Como siguiente punto, se procede al voto. Los Gobiernos prefieren el voto secreto, pero es el voto público, el que se impone bajo la presión de los ciudadanos: los votos secretos no subsisten sino para ciertas nominaciones. Sin embargo, el juego de votos a manos libres, resulta en un voto semi-secreto.

Con el desarrollo de los partidos políticos, los Gobiernos tienden a preferir el voto público que les permite controlar de mejor manera a la mayoría.

4° La toma de decisión parlamentaria.- Para que el parlamento sea independiente, la decisión que toma debe ser verdadera para que el Gobierno no pueda paralizar su efecto. En ese dominio, la democracia liberal no ha logrado vencer las dificultades. En Europa occidental, el Gobierno conservaba en materia legislativa prerrogativas que le permitían hacer fracasar la decisión parlamentaria. Las costumbres monárquicas hacían que todas las decisiones fueran firmadas por el rey, encarnación misma del Estado, seguido de la publicación oficial, constituida por la “promulgación” de la ley.

“Dans une première phase d'évolution, on admettait que le monarque pouvait refuser de signer la loi. Il fallait qu'il lui donne ainsi sa “sanction” pour qu'elle s'applique; s'il refusait cette sanction la décision du Parlement était paralysée définitivement. Le système de la “sanction” était contraire aux principes mêmes de la théorie libérale”.³⁵ El sistema de la sanción ha desaparecido para dar lugar a la promulgación obligatoria, en la cual, la firma del jefe de Estado no es mas que un recibo de validez del voto parlamentario. Sin embargo, los sistemas intermediarios subsisten “reenvío a segunda lectura”(que obliga al Parlamento a reabrir los debates y a volver a votar el texto), “veto” suspensivo (que impide un nuevo voto antes de un cierto plazo).

³⁵ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 169.

D) La importancia de los poderes del Parlamento.- Para que el Parlamento pueda hacer contrapeso a sí mismo, debe poseer poderes importantes. La teoría de las democracias liberales sugiere que el Parlamento pueda tener un poder esencial, y que el Gobierno se limite a aplicar las leyes votadas por los parlamentarios. El Gobierno es así calificado de Ejecutivo; pero ese término resulta impropio. El Gobierno es siempre más que un ejecutante de decisiones parlamentarias. La terminología liberal era un arma de combate contra los gobiernos monárquicos, que deseaba debilitar en provecho de los Parlamentos elegidos. Después del desarrollo del sufragio universal, los liberales han desconfiado en que el Parlamento es la expresión de las masas populares, y un cierto cambio de actitud se ha producido: en lugar de pensar únicamente en reforzar al Parlamento, se han preocupado en hacer que no domine al "Ejecutivo". Prácticamente los Parlamentos occidentales ejercen un triple poder: de delimitación, de control y de impulso.

1º El poder de delimitación.- Los Parlamentos definen al interior, los límites dentro de los cuales ejercen el poder de Gobierno. Los dos aspectos principales de ese poder de delimitación, son el poder legislativo y el poder presupuestario. La ratificación de los acuerdos diplomáticos se incluyen igualmente. El poder legislativo consiste en votar las leyes, es decir, las reglas que el Gobierno debe observar en su campo de acción. En virtud del principio de legalidad, el Gobierno no puede modificar las leyes: puede solamente precisar su aplicación. Las leyes definen así los marcos jurídicos de la actividad gubernamental. Éstas no tienen solamente un aspecto negativo, no fijan solamente límites que el Gobierno debe respetar, sino que obligan a intervenir para asegurar la aplicación de sus disposiciones: desde ese punto de vista, el Gobierno es realmente un "Ejecutivo". Pero eso no es más que una parte de su acción. El Gobierno es el animador de la política nacional, mediante la cual define los objetivos: posee un vasto poder de iniciativa. Por otro lado, pone en marcha los medios necesarios, para atender a los objetivos definidos para aplicar las leyes: no ejecuta solamente las leyes, sino su propio programa.

El poder presupuestal consiste en fijar la cifra de gastos anuales del Estado y decidir los medios para hacerle frente al impuesto. Al votar el presupuesto, el Parlamento posee límites financieros a la acción del Gobierno.

Una larga lucha se ha desarrollado a ese respecto entre Parlamentos y Gobiernos desde el siglo XIX. Los Parlamentos han obtenido una "especialidad" cada vez mayor de créditos. En lugar de

votar el presupuesto en bloque o por grandes masas, lo que deja es una gran autonomía al Gobierno. Por su parte, el autor francés André Chandernagor al hablar del control que ejerce el gobierno sobre el parlamento señala “Le Gouvernement a la possibilité, quand il le juge utile, d’exposer au Parlement les grandes lignes de sa politique: la procédure de la déclaration de politique générale, assortie ou non d’un vote de confiance, lui en offre le moyen; il y recourt à la vérité assez le débat préalable au vote d’un projet de loi, assortie parfois d’une courte allocution du Premier Ministre, soit l’exposé, par un ministre, de la politique de son département au moment de l’examen du budget de celui-ci.”³⁶

El poder de ratificación de tratados posee límites a la actividad diplomática del Gobierno, es decir, a sus relaciones con los gobernantes de otras naciones. Todas las convenciones diplomáticas entre Estados, no necesitan ser ratificadas por el Parlamento; solamente los tratados importantes: tratados de alianzas, tratados de comercio, etc. En realidad, el Parlamento no ratifica el mismo el tratado: autoriza al Presidente de la República a ratificar el tratado, es decir, a ponerlo en vigor. La autorización es otorgada después de un debate y un voto que se desarrolla dentro del marco legislativo.

2° El poder de control.- Los Parlamentos poseen en segundo lugar, un poder de control de Gobierno. Existen varios medios que pueden emplearse a ese efecto.

El poder presupuestal es un poder de delimitación en lo que concierne al año siguiente, y un poder de control en lo que concierne al año pasado. Existen otros procedimientos técnicos orientados igualmente hacia el control: las cuestiones y las interpelaciones, las comisiones de encuesta, el “ombudsman”. Los parlamentarios pueden cuestionar a los ministros sobre los hechos concernientes a su departamento ministerial, y el Primer ministro, sobre aquellos concernientes al Gobierno. En Inglaterra, cada cámara parlamentaria se encuentra abierta a las “preguntas orales”, que son breves, seguidas de una rápida e incisiva respuesta del interlocutor: un control eficaz y regular del Gobierno es el resultado. En Francia, el procedimiento es más limitado, el Gobierno opera una selección de las cuestiones. Por otro lado, las “cuestiones escritas” planteadas a un

³⁶ Chandernagor, André, *Un Parlement Pour Quoi Faire*, Éditions Gallimard, Paris, p. 64.

Ministro por la vía del Diario oficial son numerosas: éstas permiten un cierto control, pero tienden a convertirse en un medio para obtener consultas jurídicas gratuitas.

Ciertas cuestiones orales, llamadas “cuestiones después del debate”, no se refieren a un simple diálogo entre el parlamentario cuestionante y el ministro: terceros pueden intervenir en la discusión. Eso los acerca a las “interpelaciones”.

Pero una diferencia fundamental subsiste: las cuestiones no dan lugar a ningún voto; al contrario, las interpelaciones se terminan por un voto que exprime la satisfacción de la Asamblea por las explicaciones proveídas por el Gobierno. Las interpelaciones constituyen un medio de poner en juego la responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento en el régimen parlamentario.

Otro medio de control es aquel de las “comisiones de encuesta o del control”. Se trata de comisiones compuestas de parlamentarios, que realizan investigaciones sobre las actividades del gobierno o de la administración. Ciertas son regulares como las Comisiones de control en Francia.

Pero las comisiones son excepcionales, es decir, están constituidas por el Parlamento para un asunto particular. Frecuentemente las comisiones de encuesta tienen ciertos poderes judiciales: derecho de citar testigos que son obligados a comparecer y a responder, particularmente. El procedimiento es eficaz en los Estados Unidos, donde las comisiones de encuesta del Congreso, juegan un papel lo suficientemente importante. Esto conduce a abusos en ciertas ocasiones: por ejemplo, en aquella célebre Comisión Mac Carthy de 1952 a 1953, que desarrolló una persecución contra los comunistas y los liberales de izquierda.

Después de algunos años, un nuevo medio de control gubernamental: el comisario parlamentario. Se trata de una personalidad independiente, nombrada por el Parlamento para vigilar la administración.

La institución tiene dos características principales. Encontramos en primer término, comisarías parlamentarias de competencia general: que se refiere al sistema del “ombudsman”, creado en 1809 en Suecia, Nueva Zelanda, y en Gran Bretaña en 1967. El “ombudsman” recibe todas las demandas de los ciudadanos contra los excesos y abusos de la administración: realiza encuestas e interviene frente al Gobierno. Así se encuentran las comisarías parlamentarias especializadas en el control de ciertos servicios particulares: por ejemplo, en Alemania, la comisaría parlamentaria controla la armada.

3° El poder de reivindicación y de oposición.- Los Parlamentos ejercen una función de reclamación y de contestación. Individualmente cada parlamentario es un intermediario entre sus electores y el Gobierno: interviene por ellos frente a la administración y los ministros, llama la atención respecto de la injusticia o la inoportunidad de sus decisiones y sobre todo de las reacciones de opinión en las decisiones gubernamentales. En esas intervenciones existe un aspecto de defensa de intereses particulares; pero al ser expresadas por un canal oficial, las reivindicaciones individuales pierden violencia.

En el plano colectivo, el Parlamento asegura la expresión pública de las reivindicaciones. Las asambleas constituyen una "oficina de reclamación" para los ciudadanos, los grupos de intereses y la oposición. Su importancia al respecto es considerable. De todos los circuitos abiertos a las protestas, el circuito parlamentario está exento de bloqueos. Sin duda esas protestas son frecuentemente aquellas de intereses particulares.

En el plan colectivo, las libertades públicas y los derechos fundamentales del ciudadano son defendidos por ese poder de reivindicación y protesta del Parlamento.

El Parlamento es así el lugar de un debate permanente entre los ciudadanos y el Gobierno, entre la oposición y la mayoría.

"The sovereignty of parliament is, however, only a legal sovereignty; behinds it lies the political sovereignty of the electorate and the general will of the people, which parliament is supposed to reflect with more or less fidelity".³⁷

1.1.7. El Fin de la Separación de Poderes

Sea cual sea la manera en que se conoce la teoría de las separación de poderes, ésta reclama la idea de introducir resistencias en el ejercicio del poder. Bajo este principio, la separación de poderes es inseparable del liberalismo. Por la misma razón, es incompatible con la democracia gobernante.

Se analizarán textos constitucionales recientes, como la Constitución italiana de 1948 por ejemplo, y ciertas disposiciones de la Ley fundamental de Bonn, para probar que aún en los regímenes adaptados a una democracia auténtica, existe un sitio para la separación de poderes.

³⁷ Pollard, A. F., *The Evolution of Parliament*, Russel & Russel Inc., New York, 1968, p. 343.

Puede afirmarse que en el caso de Inglaterra existen dos centros de autoridad: el Gabinete y la Cámara de los Comunes.

La lógica de la separación de poderes radicaba en que su introducción tuvo por objeto, frenar la voluntad popular. Con la democracia gobernante, la voluntad del pueblo subsiste a la expresión de los órganos del Estado.

El aparato gubernamental en su conjunto, es un instrumento destinado no a crear la validez jurídica sino a obedecerla. La distinción de las tareas y de las funciones se encuentra en el plan subalterno de la ejecución. En cuanto a las decisiones, es decir, sobre el plan de opciones políticas fundamentales, no existe sino una autoridad competente: aquella sobre la cual, el pueblo ha colocado su confianza.

La experiencia revela hechos que conllevan a probar la incompatibilidad de la separación de poderes con la democracia gobernante. El primer hecho es el fracaso radical al ser un simple intento de realización para introducir en el funcionamiento de las instituciones un mínimo de autonomía de los órganos, sin la cual, la separación de poderes sería un tema para guardarse en los acervos. Cada vez, la práctica política, en la cual se inscribe el dinamismo democrático, ha cortado las reformas añoradas garantes del equilibrio constitucional. El segundo, es el de la solidaridad de hecho, que une la apología de la separación de poderes a la voluntad de restauración del poder ejecutivo. La separación de poderes se ha convertido en la panacea de la cual se espera un "restablecimiento de la autoridad del Estado". A ese respecto, Georges Burdeau afirma "On voit alors que la séparation est invoquée, non pour partager la autorité, mais pour en déplacer le centre"³⁸. El tercer hecho del cual se deriva el abandono de la separación de poderes, es el de la preponderancia adquirida por el poder de los partidos sobre la autoridad constitucional de los órganos. En la vida política de las democracias contemporáneas, la situación de los poderes públicos depende de la actitud de los partidos en cada una de sus situaciones.

A) La inestabilidad de la jerarquía de los órganos de voluntad popular.- La jerarquización de los órganos constitucionales se introdujo desde que la ley ha sido considerada como el acto creador.

³⁸ Burdeau, Georges. *Traité de Science Politique*, t. IX. Les Facades Institutionnelles de la Démocratie Gouvernante, L.G.D.J., Paris, 1976, p.143.

Se observa que esa concepción que hace de la ley un medio para establecer un cierto tipo de orden social, es solidario al progreso de la democracia gobernante.

En los regímenes parlamentarios europeos, la desaparición de la separación de poderes, no ha revestido un carácter tan brutal como en los Estados Unidos por la sola razón que no es sino una fórmula teórica. La evolución del parlamentarismo histórico sea hacia el gobierno de Gabinete o hacia el gobierno por delegación parlamentaria, había dado origen a un sistema político donde la colaboración de poderes era gradualmente reemplazada por la preponderancia de uno de ellos.

Si el advenimiento de la democracia gobernante no ha sino acelerado el movimiento de la centralización del poder político, existe la duda, de si la centralización debe realizarse exclusivamente en beneficio de las cámaras, o si el gobierno, bajo ciertas condiciones, debe considerarse un instrumento eficaz a este respecto.

Históricamente, se conoce bien, que la democratización de las instituciones parlamentarias está manifestada por la autoridad y no por las asambleas. Ese fenómeno fue presenciado por Francia, donde el equilibrio de poderes deseaba fijar progresivamente una subordinación de los órganos ejecutivos al Parlamento. Parecía entonces que la democracia auténtica era inseparable de la supremacía de la representación nacional. Sin duda, esa supremacía debía adaptarse a las exigencias prácticas del momento. La frecuencia de las crisis ministeriales hacía olvidar la permanencia del personal gubernamental; la habilidad de los presidentes de Consejo, aparentaba ante las cámaras una actitud de sumisión, cuando en realidad éstas se amoldaban a su poder.

Exteriormente, la colaboración igualitaria de los poderes, parecía no tener otro valor sino el de un canon académico comentado por los profesores de derecho constitucional.

Sedientos de conocer y entender las condiciones políticas que agobiaban a la Europa central y oriental, se sistematizaron las lecciones de derecho constitucional después de la guerra de 1914. Es así como aparece la "racionalización" del parlamentarismo, que consiste esencialmente en constitucionalizar la hegemonía del Parlamento y de eliminar al ejecutivo. Austria, Polonia, Estonia, Lituania y Letonia, fueron los primeros en racionalizar el parlamentarismo adoptando fórmulas constitucionales que privaban al gobierno de toda autonomía frente a las Cámaras. Más tarde, aun cuando las experiencias no habían resultado del todo, favorables, Grecia en 1927, España en 1931, consagraron, aunque de manera más atenuada, la primacía de las asambleas. Esos sistemas políticos habían deseado realizar una democracia real por la concentración de la totalidad de Poder en un órgano representante de la voluntad popular.

Esos sistemas políticos habían deseado realizar una democracia real por la concentración de la totalidad de Poder en un órgano representante de la voluntad popular.

Después de la derrota de los regímenes totalitarios, el problema de la restauración de las instituciones democráticas, no podía sino plantearse en los mismos términos que en 1918. La intención de asegurar al pueblo el control real de la política no se encontraba disminuido, la importante participación de los comunistas en los trabajos constitucionales, hacía el control intolerable. Pero la experiencia entre las dos guerras mundiales, llamaba a una revisión de los métodos propios para garantizar la soberanía efectiva del pueblo. El sistema convencional, había demostrado su impotencia.

Después de 1945, en la medida en que la democracia se volvía cada vez más exigente, se vio la necesidad de ofrecer un instrumento más eficaz que las asambleas. El ejecutivo es rehabilitado en su función, pero al mismo tiempo, esa función modificaba su estatuto anterior. Al ejecutivo, órgano abstracto de interés nacional, símbolo y defensor de los valores más elevados que se pretendía colocar fuera de las fluctuaciones de la opinión pública, se substituye la concepción de un ejecutivo, agente directo de la voluntad popular. La autoridad gubernamental es reintegrada a una democracia gobernante.

Se puede sistematizar esa evolución de ideas, de textos constitucionales y de prácticas políticas, señalando que mientras que en 1918, las asambleas se calificaban como órganos de la democracia gobernante, a partir de 1945, el ejecutivo, con ciertas reservas, se encontraría asociado al cumplimiento de las aspiraciones de la opinión pública. "Ce phénomène de revalorisation du gouvernement est assurément sujet à bien des fluctuations. Pourtant, si menacée qu'il soit encore, il mérite attention puisqu'il traduit, en définitive, sinon la volonté, du moins l'acceptation d'introduire l'autorité dans la démocratie".³⁹

Con el advenimiento de la democracia gobernante, el equilibrio de los órganos de poder, resultó imposible pues dentro del gobierno de Gabinete y el gobierno por delegación parlamentaria, existían entre el Parlamento y el ministerio, un lazo que prohibía hacerle contrapeso.

El sentido del parlamentarismo requirió desde ese entonces, ser buscado desde el punto de vista teórico de las relaciones de los poderes públicos entre ellos.

³⁹ Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 152.

Si el régimen parlamentario se había convertido en la fórmula más exacta del régimen de partidos, no era solamente porque ofrecía un desempeño particularmente propicio

En la época donde la democracia gobernante confundía la voluntad del pueblo con la voluntad de partidos, el parlamentarismo era su motor y estructura. Era un régimen hecho por los partidos y donde ellos determinaban su estilo, su número, naturaleza, objetivos y prerrogativas de los órganos constitucionales.

En esas condiciones, el parlamentarismo no podría ser definido como una fórmula gubernamental esencialmente contingente, porque contenía caracteres revestidos del fenómeno de partidos.

La particularidad de ese sistema es el modo de ejercer el poder, mediante poderes partidarios.

B) La decadencia de los Parlamentos.- La constatación de la decadencia de las asambleas parlamentarias es hoy un tema banal de la literatura política. Aun cuando el fenómeno no presenta la misma amplitud y los mismos caracteres, es observado en Estados Unidos, donde el Congreso no tiene un poder soberano como lo tienen los países que cuentan con viejas tradiciones parlamentarias (Inglaterra, estados de Europa continental, Italia, Francia y Bélgica).

A partir del momento donde las actividades comerciales resultaron esenciales para la vida política del país, el Parlamento fue decayendo. Resultado de este fenómeno: el surgimiento de un aparato administrativo, mejor equipado para adaptarse a las exigencias del momento.

La responsabilidad de su decadencia les es imputado a las asambleas. Son ellas las responsables en la medida donde eliminan la libertad de elección y se adhieren a la democracia gobernante.

En el marco del parlamentarismo, las funciones del Parlamento se remitían al papel que le incumbía como órgano representante de la voluntad nacional.

C) La representación.- En cuanto a la función de representación, parece que es a través de ella, que se acusa fuertemente el debilitamiento de los Parlamentos. Esa regresión se plasma en la lógica misma de la democracia gobernante. En efecto, a partir del momento donde fue admitida la voluntad que debía dominar, era inevitable que cada categoría social, cada grupo de intereses o de aspiración buscara tener una representación adaptada a sus propias preocupaciones. De donde surge la idea de las asociaciones, ligas, sindicatos, y organismos de todos los órdenes, que atrofian

la función representativa de las asambleas. Los nuevos circuitos de representación no se limitaban a la representación parlamentaria. Se erigirían en poderes de hecho, pretendiendo sustituirla.

El error cometido por los promotores de la democracia gobernante, es el de haber otorgado el instrumento de poder a una institución donde la variedad social de la nueva forma democrática impedía un consenso. Ese error, es el resultado del anti-intelectualismo que la sociedad postindustrial desarrolló. Su culto al realismo, su preocupación por la eficacia provocan en la mentalidad general una desconfianza en el pueblo.

A la función de representación, conviene adherir la función de información, porque la elección implica el conocimiento de los problemas que el elegido puede abordar.

El Estado intervenía en los sectores más diversos, siendo inevitable que los parlamentarios conocieran profundamente todos los asuntos que el gobierno manejaba.

D) La formación de la autoridad gubernamental.- En el régimen parlamentario, el papel del Parlamento en la formación del gobierno varía según se sitúe en el marco de un parlamentarismo monista o dualista. En esta última hipótesis, la asamblea participa en la designación del Gabinete. En el parlamentarismo monista, la situación es más simple: es la representación nacional, la elite de los miembros del gobierno.

Son los diputados, quienes por un voto de investidura o un voto de confianza, crean la autoridad gubernamental. Con la entrada a escena de los partidos fuertemente estructurados y disciplinados, la situación cambia. El Parlamento se encuentra parcialmente desposeído de su poder. Es en provecho del pueblo mismo, que el bipartidismo permite al cuerpo electoral designar implícitamente al jefe de gobierno que impondrá el veredicto electoral.

El origen de la institución parlamentaria se encuentra en la necesidad de controlar la actividad del ejecutivo. Cuando el parlamentarismo se convierte en fórmula gubernamental, las relaciones entre el ejecutivo y la representación nacional se fijan según el panorama reservado a la acción del gobierno.

A partir del momento en el que los parlamentos sienten el impulso de imponer su voluntad al ejecutivo, buscan la manera de utilizar su prerrogativa de control.

Para que la voluntad del pueblo prevalezca, la voluntad popular debe subordinarse a la de la asamblea.

E) La función legislativa.- El declive de la función legislativa de los Parlamentos marca de manera evidente el debilitamiento de la representación nacional. No se trata de imponer a la colectividad una norma trascendente, sino de cambiar su imagen ante la sociedad. La prueba en ese caso se tiene en Francia, donde después de algunos años, el gobierno tarda en tomar los decretos de aplicación, la ley permanece como letra muerta.

Sea cual sea el régimen político, e igualmente si el ejecutivo se encuentra jurídicamente desprovisto del derecho de iniciativa, se observa en todos los Estados, un aumento sensible del número de leyes que tienen por origen un proyecto gubernamental con relación a aquellas que proceden de una proposición parlamentaria. Este fenómeno se explica, porque los representantes tienen confianza en el gobierno investido por su partido para proponer las medidas que estima necesarias.

En realidad, el verdadero trabajo legislativo, el trabajo útil, se cumple al interior de las comisiones. Su papel permanece importante entre los argumentos invocados para justificar el abstencionismo parlamentario.

En Alemania, la oposición se ha vuelto clásica entre el "Parlamento de la palabra" y el "Parlamento de trabajo". En los Estados Unidos, la transferencia del poder legislativo de la asamblea a sus comisiones es un hecho. En Italia, la constitución atribuye a sus comisiones, bajo ciertas condiciones, un auténtico poder de decisión legislativa.

Por la naturaleza de su tarea, las comisiones tienden a convertirse en reuniones de expertos.

Así, paralizado por la tecnicidad de los problemas a resolver, los Parlamentos no conservan su poder legislativo; solamente la decisión final de adoptar o rechazar los textos.

"Ainsi peut-on dire qu'après avoir appartenu aux assemblées, l'autorité suprême est passée à l'exécutif; on précisera même en la localisant, selon le cas, à la Présidence de la République française, à la Chancellerie si l'on se réfère à l'Allemagne de Bonn, au gouvernement si l'on envisage les pays restés plus fidèles à l'image d'une autorité collégiale du ministère, enfin et de façon générale à l'Administration."⁴⁰

Una de las características de la vida política moderna se encuentra en la dispersión de los centros de Poder. Ninguna clase, ninguna categoría social lo detenta en su plenitud.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 181.

La vieja distinción entre el ejecutivo y el legislativo, no tiene en la actualidad una significación precisa. La necesidad de un poder gubernamental que reúna las competencias diseminadas en órganos diferentes está inscrita hoy en las exigencias de la democracia moderna. El Estado moderno implica la existencia de una autoridad capaz de concebir los fines políticos, de establecer las reglas jurídicas que permitan atender y controlar la aplicación de las leyes para que sean observadas por los individuos a quienes van dirigidas.

El poder que continúa llamándose ejecutivo, no cuenta con el suficiente dominio para dirigir la política del país depositante de la confianza de la representación nacional. Toda división de competencias entre los dos poderes, no es sino una solución ilusoria.

En los regímenes parlamentarios de Europa, los mecanismos gubernamentales tradicionales, parecían facilitar la eficacia del Poder. Por la colaboración que el parlamentarismo supone entre el gobierno y la asamblea, la unidad de inspiración necesaria a una política enérgica no se encuentra asegurada, pues no hay un gobierno regular sin la confianza de los elegidos.

Para que el gobierno ponga en marcha el programa fijado por las asambleas, es necesario que éste sea capaz de establecerlo. En Inglaterra, las asambleas no cuentan con imaginación política creadora. Éstas necesitan de un catalizador que les aclare su propia voluntad. Ese papel no puede realizarse sino por un hombre: el Presidente del Consejo, apoyado sobre su equipo ministerial. De él provendrá la iniciativa del programa; así el papel del Parlamento es el de consentir o rechazar. Es decir, el primer ministro, debe tener las prerrogativas de un jefe, no solamente a la vista de sus colegas de Gabinete, sino a la de la asamblea. En una democracia, la calidad de jefe se tiene por la confianza otorgada por los elegidos del pueblo.

“Quant aux autres constitutions qui lui sont demeuré fidèles, on peut sans doute y relever un effort visible pour renforcer la situation juridique du Premier ministre en même temps qu’une intention non moins marquée d’accentuer son autorité politique en le solidarisant davantage avec les vœux de la majorité parlementaire. Mais l’essai, au demeurant bien modeste, tentée par les constituants pour organiser l’exécutif en fonction de l’exercice du pouvoir gouvernemental ne pourrait prétendre à d’amples résultats que s’il s’accompagnait d’une réforme parallèle des compétences parlementaires”.⁴¹

⁴¹ *Ibid*, p. 185.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS TÉCNICAS DEL EJERCICIO DEL PODER

2. LAS FUNCIONES DEL ESTADO

El Estado no es un ser físico, sino una entidad abstracta. He aquí el nombre que se le ha dado a esa entidad a la cual son imputados los actos de ciertos hombres; los gobernantes.

Esa imputación es necesaria, pues permite distinguir dentro del conjunto de actos que realizan esos hombres, aquellos que llevan a cabo en busca de su propio interés, para satisfacer sus necesidades personales cubriendo así las consecuencias financieras y aquellos que buscan satisfacer el interés común. En este caso, la imputación tiene consecuencias patrimoniales.

Lo que justifica la imputación, es el hecho de que los gobernantes actúan por cuenta de la colectividad, cumpliendo con las funciones del Estado.

La expresión “funciones del Estado” al igual que el término “Estado” son el producto de una construcción intelectual. En la realidad, puede observarse solamente un gran número de actos particulares, llevados a cabo por los gobernantes, por cuenta del Estado. Pero es necesaria la atribución de competencias con relación a la clase de actos realizados.

La teoría de las funciones es el producto de una clasificación de los actos. Las funciones no son sino clases de actos. Podrían señalarse clases de actividades más que de funciones, pero este último término permite subrayar que el cumplimiento de los actos es necesario para el buen funcionamiento del sistema.

Existen dos maneras de concebir las actividades o funciones del Estado, es decir, dos maneras de clasificar los actos. En primer término se pueden clasificar por sus fines. Los actos son en efecto, cumplidos por el Estado, porque éste cumple con el conjunto de decisiones que la sociedad civil le impone: la naturaleza y la comprensión de esas decisiones varía según las ideologías. Todos los Estados tienen ciertas atribuciones: conducción de las relaciones internacionales, la defensa del territorio, la impartición de justicia, el mantenimiento del orden. Pero los Estados

modernos cumplen otras tareas: asegurar un cierto número de servicios públicos (educación, transportes, salud), dirigir la economía y redistribuir las rentas.

Pero esos actos no deben considerarse solamente desde el punto de vista politicosocial sino también desde el punto de vista jurídico. Sean cuales sean los fines que se persigan, esos actos son siempre actos jurídicos; es decir, actos creadores de normas. Las normas se clasifican no por sus fines u objetos (las materias a las que se refieren) sino por otros criterios: su valor, es decir, su colocación dentro de la jerarquía de normas, su grado de generalidad, etc.

2.1. La controversia respecto al número de funciones

Las clasificaciones más simples son dualistas: éstas exponen dos funciones. La primera, la función legislativa, consiste en crear las leyes; la segunda, la función ejecutiva, se refiere a la ejecución de las mismas. Naturalmente, la idea que se tiene de una y de la otra varía considerablemente, pero no se ha concebido la idea de una tercera.

La clasificación más aceptada distingue tres funciones: al lado de las funciones legislativa y ejecutiva, se distingue una tercera, llamada *jurisdiccional*, porque consiste en impartir justicia, en decir el derecho aplicable a un asunto en controversia (del latín *juris-dictio*).

El acierto de la clasificación tripartita se explica no por su valor lógico o científico, sino ideológico. Desde el punto de vista lógico en efecto, presenta un defecto grave: si se toma el criterio de la distinción el hecho de plantear reglas o aplicarlas, no podemos sino concebir dos funciones y no tres. La tercera deriva de la aplicación de las leyes en el proceso; por tanto es una variante de la función ejecutiva. “Cependant la classification des fonctions sert à justifier une certaine répartition des compétences. C’est ainsi qu’on peut craindre les implications de la théorie dualiste. Si l’on admettait par exemple que chaque fonction doit être exercée par un groupe d’organes spécialisés, la théorie dualiste semble conduire à placer la fonction judiciaire sous l’autorité des autorités exécutives”.⁴²

Las teorías dualistas no pueden evitar someter a los jueces a los titulares de la

⁴² Burdeau, Georges, Hamon, Francis., Troper, Michel., *Droit Constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1995, p. 128.

función ejecutiva.

La mayor parte de las constituciones modernas adoptan, ya sea la teoría trialista, o la teoría dualista completadas por la distinción de la ejecución contenciosa y de la ejecución no contenciosa. La opción de una o otra no entraña sino una diferencia de vocabulario: para designar a los jueces, la teoría trialista hablaría del poder judicial, y la teoría dualista, de *autoridad judicial*. Todas sin embargo, reparten las competencias de tal manera que los procesos sean decididos por agentes distintos de aquellos que aseguran la ejecución no contenciosa de leyes, y de manera relativamente autónoma. Por razones de exposición se adoptará la clasificación trialista.

2.1.1. La función legislativa

A) Definición.- La función legislativa consiste evidentemente en la confección de las leyes, pero el contenido de esa función, depende de la concepción que se haga de la ley. Desde esa perspectiva, deben exponerse dos concepciones o definiciones de ley.

La ley puede, en prime lugar, ser objeto de una definición material: se llamará ley, a toda norma cuyo contenido presenta ciertos caracteres: por ejemplo, el de ser general (es decir, de prescribir una conducta no a los individuos particularmente designados, sino a categorías de individuos definidos abstractamente) o el de referirse a ciertas materias.

La ley puede también ser objeto de una definición formal: se llamará ley, a toda norma que ha sido planteada en cierta forma, es decir, por un cierto órgano, el Parlamento, por ejemplo, refiriéndose a un procedimiento particular. La definición formal es también llamada en ciertas ocasiones *orgánica*.

Para la constitución, esas dos concepciones son profundamente diferentes: una norma que emane del parlamento pero que no sea general, será considerada como una ley según la concepción formal, pero no según la concepción material. A la inversa, una norma general que emane del gobierno será una ley según la concepción material, pero no según la concepción formal.

Resulta común que la constitución atribuya el poder de crear las leyes a un parlamento y el poder de ejecutarlas a un gobernante. Esas disposiciones no permiten conocer las competencias de esos dos órganos.

El régimen jurídico de los actos, es el conjunto de reglas que les son aplicables, por ejemplo, para

modificarlos o para anularlos. Es frecuente que las leyes se beneficien de un régimen jurídico especial, más favorable que aquel al cual están sometidos los otros actos. En Francia por ejemplo, está prohibido inmiscuirse en la función legislativa, de manera que no es posible sugerirles la anulación de una ley. Así resulta importante saber cuáles son los actos que se benefician de esa inmunidad: si la definición es material, son todas las normas generales o todas aquellas que se refieren a ciertas materias; si es formal, las normas únicamente emanan del Parlamento.

Es necesario subrayar que no es la tarea de la teoría constitucional o de la ciencia del derecho constitucional la de optar entre las dos concepciones. Éstas deben limitarse a describir la concepción elegida por el derecho positivo. Las soluciones son naturalmente variables. En el derecho positivo francés, la concepción de la ley es formal: todos los actos adoptados por el Parlamento conforme al procedimiento legislativo, son leyes, sean o no generales o sea de la materia de que se trate. Por ello no pueden ser modificadas sino por otra ley y no pueden ser anuladas sino por un tribunal.

B) El órgano de la función legislativa.- El ejercicio de la función legislativa o poder legislativo, puede ser atribuido por la constitución a una gran variedad de órganos. No resulta fácil determinar cuáles son esos órganos, pues en la mayoría de los casos, la constitución no los señala expresamente. “Mais il est fréquent que le pouvoir législatif soit confié à une pluralité d’organes, qui concourent à la production de la loi en consentant à son édicition. On les nomme alors collectivement organe législatif complexe et individuellement organe législatif partiel. Un organe législatif partiel est donc un homme ou un groupe d’hommes, dont les consentement est nécessaire à l’édiction de la loi et dont l’opposition l’empêche. Par contre, on ne doit pas considérer comme organe législatif partiel ceux que participent à la formation de la loi, sans que leur consentement soit véritablement nécessaire, comme par exemple les experts, qui apportent le concours d’une compétence seulement technique. Ce qui conduit à instituer un organe législatif complexe, c’est naturellement la crainte de la suprématie d’un organe unique”.⁴³

1º Las asambleas parlamentarias.- Una asamblea parlamentaria, es una asamblea compuesta de diputados electos. Es un órgano legislativo parcial en dos casos: cuando el Parlamento

⁴³ Burdeau Georges. *et. al., op. cit.*, p. 131.

se refiere a dos (o varias) asambleas; o bien, si otros órganos, por ejemplo, el poder ejecutivo, participan también de manera decisiva en la confección de las leyes.

El primer caso es aquel del bicameralismo o bicameralismo. Una de las asambleas o cámaras es elegida por medio del sufragio universal directo. La segunda cámara, es llamada en ciertas ocasiones *cámara alta*, y puede ser de varios tipos.

Puede tratarse en primer lugar, de una monarquía constitucional, de una cámara aristocrática, donde los miembros son hereditarios o nombrados por el rey. Así por ejemplo, la Cámara de los Lores en Inglaterra o la Cámara de París de la Restauración en Francia.

Puede tratarse igualmente de un Estado federal, de una cámara representante de los Estados miembros.

En tercer lugar, la cámara alta puede ser elegida de igual manera, pero según diferentes modalidades empleadas por la cámara baja, de tal forma que sea más conservadora en su composición: el sufragio puede ser restringido o indirecto, u organizado sobre otras bases territoriales, o subordinado a condiciones de elegibilidad diferentes.

Pueden encontrarse también, segundas cámaras con carácter económico, donde los miembros son elegidos en las organizaciones profesionales. Las segundas cámaras, no son órganos parciales sino cuando se oponen realmente a la formación de la ley.

Es evidente que las cámaras aristocráticas altas, han perdido su poder. Se habla en esas situaciones, de bicameralismo imperfecto o desigual.

Sin embargo, la ausencia del poder legislativo, no significa necesariamente, la ausencia de todo papel político: por un lado, esas cámaras pueden algunos veces, no oponerse, sino retardar la adopción definitiva de una ley.

Ese poder puede disuadir al legislador principal de otorgar a la ley un contenido muy radical, si quiere que la ley entre en vigor rápidamente. Por otro lado, una segunda cámara, aun sin grandes poderes, puede contribuir por sus debates, a mejorar el contenido de la ley. Es en el caso de ese mejoramiento, que hoy se encuentran mayores justificaciones a la existencia de una cámara alta que se llama *cámara de reflexión*.

2º El gobierno directo (curiosidad histórica).- El gobierno directo, supone que el pueblo se gobierna directamente el mismo. Esta es la aplicación integral de la idea democrática. Los

individuos se reúnen en una plaza pública para discutir sobre los asuntos públicos. Ese procedimiento idílico, no es mas que una curiosidad histórica. Existe en la actualidad, en ciertos cantones suizos, donde cada año, los ciudadanos de esos Estados minúsculos, se reúnen en Ladsgerinde para votar las leyes, designar a los funcionarios y nombrar diputados a las asambleas federales.

La experiencia constitucional nos muestra la vitalidad de las instituciones de gobierno semi-directo, que combina la idea de la representatividad y la democracia pura. La nación instituye representantes; de esta manera hay asambleas para cuestiones muy importantes, y particularmente en materia legislativa, el pueblo se reserva el poder de decisión. Los procedimientos a través de los cuales lo ejerce son el veto y el referéndum.

a) El veto.- Permite una intervención atenuada del pueblo en la elaboración de la ley. Ello es obra de una asamblea, pero no podrá entrar en aplicación, si al expirar un cierto plazo, el pueblo no ha requerido a la asamblea para someterse a su voto. En el caso donde la votación popular haya tenido lugar y se rechace la ley, la asamblea será considerada como inexistente.

b) La iniciativa ofrece al pueblo la posibilidad de obtener leyes que le parezcan oportunas, aun cuando el Parlamento se oponga. La iniciativa obliga al Parlamento a legislar, pues, un cierto número de ciudadanos así lo demandan; por tanto, un proyecto de ley será sometido a las asamblea, quien deberá examinarlo y emitir un voto a ese respecto. El autor francés Jules Delafosse señala "Une assemblée qui est libre de voter ou de rejeter les lois, qui est maîtresse du budget et peut, en le refusant, ou faire capituler le gouvernement, ou l'obliger à consulter le pays, pour qu'il soit l'arbitre entre elle et lui qui, enfin, sans avoir une part directe dans l'action gouvernementale, conserve le droit et le moyen de donner, par voie d'adresse ou d'interpellation, sur la politique et les actes du gouvernement obéies, lorsqu'elles s'inspirent vraiment du sentiment public, une assemblée, dis-je, investie de pareils pouvoirs est une puissance effective et considérable, et son autorité sera d'autant plus forte qu'elle s'exercera dans la légitimité de son droit et la mesure de ses attributions."⁴⁴

A través de la iniciativa, los ciudadanos pueden limitarse a demandar a la asamblea la elaboración de una ley sobre cierta cuestión, sin precizarla desde antes. Pero pueden también

⁴⁴ Delafosse, Jules. *Théorie de L'Ordre*, Plon-Nourrit et C. Imprimeurs-Éditeurs. Paris, 1945. p. 107.

presentar un proyecto completamente redactado, es decir, una *iniciativa formulada*. Si la asamblea la acepta, la ley es perfecta, salvo la posibilidad de un referéndum; si la rechaza o la modifica, la constitución puede decidir que el proyecto será sometido a la votación popular.

La constitución puede ir más lejos y prever que un referéndum deberá obligatoriamente ser organizado desde el momento en que un cierto número de ciudadanos así lo demanda. Ese tipo de referéndum es llamado *referéndum de iniciativa popular*.

“Le référendum est la traduction la plus exacte et la plus droite de la souveraineté populaire, et l'on a peine à s'expliquer les résistances invincibles qu'il a rencontré dans les assemblées républicaines. Il est certain que le peuple n'est pas apte à trancher les thèses contraires que soulève la discussion des lois.”⁴⁵

El referéndum abrogativo, como se conoce en Italia, constituye una variedad: en ese sistema, un cierto número de ciudadanos pueden demandar la organización de un referéndum no para adoptar una nueva ley, sino para abrogar una ley existente.

Así se llega a una aplicación más o menos perfecta, de la idea democrática, porque la ley podrá ser hecha o deshecha sin ninguna intervención de las asambleas representativas.

Diversas modalidades de la iniciativa se encuentran en vigor en Suiza. La iniciativa popular es admitida en el cantón, no solamente para la revisión de la constitución sino también para las leyes ordinarias. Es así como la asamblea varía. En la Confederación, no se aplica sino en materia constitucional, pero se llega a la interdicción de la iniciativa en materia de legislación ordinaria dándole una forma de enmienda a la constitución. Si la iniciativa es formulada, el proyecto es sometido directamente a la aceptación del pueblo, y la asamblea no tiene sino la posibilidad de proponer un contraproyecto paralelamente a aquel que emana de la iniciativa popular.

La iniciativa popular existe también en los Estados Unidos, en materia constitucional, no por la legislación de la Unión, sino por aquellas de los Estados particulares. Ésta fue adoptada, después de la guerra de 1914-1918, por un cierto número de Estados europeos, particularmente por la constitución de Weimar.

c) La aceptación.- En las antiguas Dietas de las Confederaciones germánicas y helvéticas, los

⁴⁵ Delafosse, Jules, *op. cit.*, p.110.

representantes de los Estados confederados no estatúan sino *ad referendum*, es decir, bajo reserva de la confirmación de su decisión por su gobierno. Hoy, el sentido del término ha sido extendido: existe un referéndum cada vez que un acto es sometido a la aceptación popular.

Su empleo normal es en materia legislativa. Puede intervenir antes o después del voto de la ley. En primer término la asamblea consulta al pueblo sobre el principio de la ley para ponerla en marcha en el caso de que fuera aceptada. Pero cuando es posterior a la adopción del texto por los representantes, el referéndum es enérgico, porque el valor jurídico de la ley estará subordinado a la aceptación por el pueblo. Los poderes de la asamblea se limitan a la emisión de una proposición, y la condición de un voto popular, no suspende la entrada en vigor de la ley, como en la hipótesis del veto sino que paraliza la formación de la ley misma.

La puesta en marcha del referéndum, es susceptible de modalidades diversas. La constitución puede hacerlo obligatorio; así en Suiza, una modificación a la constitución, no es definitiva sino cuando el pueblo lo aprueba. Puede también hacerlo facultativo, en ese sentido, es la Asamblea representativa la que decidirá si ha lugar a la consulta popular. Por un lado, el campo de acción de ese procedimiento será comprendido según que su desencadenamiento sea facilitado; ya sea que la iniciativa de provocar la votación del pueblo sea reservada al Parlamento.

En Francia, hasta la constitución actual, no se conocía el referéndum en materia de legislación ordinaria, pues la constitución del 24 de junio de 1793 que lo preveía, no fue jamás aplicada. La constitución de 1958 introdujo modestamente el referéndum en materia de leyes ordinarias. La decisión de consultar al pueblo es tomada en cuenta por el Presidente de la República sobre la proposición del gobierno o de dos asambleas.

“A l'étranger, le référendum est largement utilisé, même pour les lois ordinaires. Naturellement, il existe en Suisse qui est le pays d'élection du gouvernement semi-direct. Aucune disposition constitutionnelle, fédérale ou cantonale ne peut entrer en vigueur si elle n'a pas été ratifiée par le peuple”.⁴⁶

El referéndum existe también en Suecia y en Noruega, pero a título consultivo. Sin embargo, ese carácter, no impide que el Parlamento se considere enlazado a la decisión popular. Se ha visto en Noruega, que el rechazo del pueblo a la adhesión a la Comunidad Europea, ha sido sancionada por la no-signatura del Tratado y ha entrañado la dimisión del gobierno. En

⁴⁶ *Ibid*, p. 123.

Dinamarca, desde la reforma de 1953, un tercio de los miembros del Parlamento, puede exigir que una ley ya adoptada haga objeto de un referéndum. Ésto aparece como el último recurso abierto a la minoría. En Austria, el referéndum es obligatorio para las leyes constitucionales: para las leyes ordinarias, debe ser demandado por el Parlamento.

En los Estados Unidos, el referéndum se ha desarrollado como un instrumento destinado a limitar la omnipotencia de las asambleas, pero no existe sino dentro del marco de Estados particulares, donde es obligatorio para ciertas leyes. Después de la guerra de 1914, las constituciones de los nuevos Estados o Estados renovados (Alemania, Austria, Checoslovaquia, Estados bálticos, Grecia, España) lo incluyeron en sus instituciones.

A pesar de la vasta experiencia proveída, es difícil hacer un juicio general sobre el referéndum: el valor de sus resultados, depende esencialmente de grado de madurez política del pueblo, del cual provoca la intervención. Es significativo que en Inglaterra, país de régimen representativo puro, el gobierno, haya decidido recurrir al referéndum para que el pueblo estatuya sobre la adhesión de la Gran Bretaña al mercado común.

Hoy parece que el entusiasmo, del que fueron objeto las instituciones de la democracia directa después de la Primera Guerra Mundial, ha sido sensiblemente reducido. Sin duda, se encuentran también textos que previenen la votación popular, pero el número ha disminuido. Es así por ejemplo, en la Carta de Bonn, donde la iniciativa y el referéndum han desaparecido. En Italia, la constitución de 1948 ha introducido el referéndum.

3° El poder ejecutivo.- El órgano encargado de la función ejecutiva puede ser al mismo tiempo, órgano legislativo parcial, si su consentimiento es indispensable para la formación de la ley. Esa hipótesis puede realizarse de dos formas.

El caso más conocido es aquel del derecho de veto. Una regla constitucional permite al jefe del ejecutivo, oponerse a la adopción de una ley. Técnicamente, ese poder toma la forma siguiente: el texto de la ley adoptada por una o varias asambleas parlamentarias, es transmitido al jefe del ejecutivo, que debe dar su consentimiento; es decir, acordar su sanción. Puede negarse a ese consentimiento, en este caso se afirma que ha opuesto su veto. Ese veto puede ser absoluto, si no puede ser superado. Ese fue el caso de la Constitución inglesa del siglo XVIII o en la Carta de 1814. Es *relativo* o *parcial*, si puede ser superado por la o las cámaras en mayoría calificada, como en los Estados Unidos. Es *suspensivo*, si la ley puede entrar en vigor a pesar de la oposición del

jefe del ejecutivo, después del cumplimiento de cierto plazo, como en el caso de la Constitución francesa de 1791.

¿Cuando el poder ejecutivo no dispone del derecho de veto, pero sí de la iniciativa de leyes, es decir, del derecho de depositar proyectos de ley, debe ser considerado como órgano legislativo parcial? Deben distinguirse los dos casos. Cuando se trata de un derecho de iniciativa dividido, es decir, si por ejemplo, los miembros del Parlamento, tienen igualmente la iniciativa, entonces una ley puede ser hecha sin el consentimiento del poder ejecutivo. Si éste no la propone, un diputado lo hará y ello no impedirá al Parlamento, la adopción de la proposición. El ejecutivo no es entonces, órgano legislativo parcial.

4º El juez constitucional.- Cuando existe un juez constitucional, debe ser considerado como un órgano legislativo parcial. Aun cuando no haya sido orientado por consideraciones oportunas, como las asambleas parlamentarias, puede sin embargo interpretar la constitución de tal manera que una ley aparezca conforme o contraria y así se puede oponer a su aplicación.

“A cet argument, on objecte parfois que le juge constitutionnel ne se saisit pas lui-même et qu’il n’est pas saisi de toutes les lois. Cette objection n’est pas déterminante: dans les motifs de ses décisions, le juge donne des interprétations générales de la constitution, dont on peut déduire des prévisions de ses attitudes futures. Ces motifs font ainsi figure de directives générales, dont le gouvernement, lorsqu’il prépare un projet de loi, ou les assemblées parlementaires, lorsqu’elles débattent, doivent nécessairement tenir compte. Dans certains cas, le juge constitutionnel va, dans les motifs d’une décision, jusqu’à dicter les grandes lignes d’une législation future, qui sera seule considérée comme conforme à la constitution. Les autres organes législatifs son contraints de décider selon ces directives et le juge constitutionnel aura ainsi pesé sur le contenu de la loi, même s’il n’en a jamais été saisi”.⁴⁷

C) El ejercicio de la función legislativa.- El ejercicio de la función legislativa es de una importancia extrema, no solamente desde el punto de vista jurídico, la ley se somete a la jerarquía de normas, sino también desde el punto de vista político: en razón del desarrollo considerable del

⁴⁷ *Ibidem*, p. 137.

papel del Estado, las leyes, son cada vez más numerosas y complejas. En la mayor parte de los Estados modernos, se ha constatado una evolución profunda de las condiciones del ejercicio de la función legislativa.

Aun si esa función es confiada a varios órganos, existe siempre entre ellos una asamblea parlamentaria elegida. Todos los constituyentes sin excepción, han tenido consciencia de los riesgos que podía presentar un poder tan importante. A los ojos de los constituyentes del siglo XVIII, el riesgo más evidente era que las asambleas podían emplear la fuerza y la autoridad de la ley, para decidir cuestiones relevantes de la función ejecutiva o de la función jurisdiccional. Desde que no existe control constitucional, nada impediría al legislador, hacer leyes particulares para acordar privilegios o imponer medidas más severas, sustrayendo a ciertas personas a la acción de la justicia. Ese cúmulo de funciones sería la negación de la separación de poderes y correspondería exactamente al despotismo, tal como fue definido en el siglo XVIII. Por otro lado, esas asambleas, estarían probablemente sometidas a las presiones populares, a la demagogia y finalmente serían reducidas a la anarquía.

Para combatir esos riesgos, los constituyentes han empleado algunos procedimientos simples: limitar la duración del mandato, el número de mandatos parlamentarios que un mismo hombre tiene derecho de solicitar sucesivamente. No se trata solamente de evitar el peligro del cúmulo de funciones, sino de mejorar la calidad del trabajo legislativo.

Las asambleas cuentan con *comisiones*, grupos parlamentarios encargados de preparar el examen de proyectos o proposiciones de ley. Según los sistemas constitucionales, esas comisiones pueden ser especializadas (como en Francia) o no especializadas (como en Inglaterra). Pueden ser permanentes o *ad hoc*, es decir, constituidas solamente para el examen de un proyecto, y disueltas enseguida.

Los proyectos o proposiciones son frecuentemente enviados a una comisión, llevando a cabo una o varias deliberaciones (o lecturas) en sesión plena.

Es frecuente en los Estados modernos, que los parlamentos sufran algunas dificultades para asegurar la función legislativa.

Ello debido a múltiples factores, la creciente tecnicidad de los proyectos, la duración y la carga excesiva de los procedimientos, las divisiones políticas y la ausencia de la mayoría que hacen de cada decisión un compromiso negociado.

Existen remedios para todas y cada una de las dificultades. Lo más frecuente es lo que se conoce como el desarrollo de la iniciativa del ejecutivo. Se estima que en la mayor parte de los sistemas representativos modernos, una proporción muy importante (hasta el 90%) de leyes son el resultado de los proyectos depositados por el gobierno.

El poder ejecutivo está en la medida de conocer las necesidades de la legislación y de preparar los proyectos.

Otro tipo de procedimiento, consiste en incrementar las competencias del órgano ejecutivo. Eso corresponde a dos clases de técnicas.

El parlamento puede en primer lugar, limitarse a enunciar en la ley, principios reglas generales y dejarle al gobierno, el esmero de precisarlas y completarlas por otras reglas de un grado de generalidad menos elevado. Esas reglas emanantes del gobierno, es lo que en el derecho francés se conoce como *reglamentos*.

En segundo lugar, el Parlamento, puede autorizar al gobierno a tomar reglamentos en las materias reservadas a la ley. Esos reglamentos, reciben el nombre de decretos-ley y la Constitución francesa de 1958 las clasificó con el nombre de ordenanzas, las cuales se someten al Parlamento para su ratificación. A este respecto, el autor francés Yves Guchet señala "L'autorisation donnée au gouvernement de prendre des mesures dans le domaine législatif n'équivaut pas à une délégation de pouvoir législatif.

Cela a pourtant été affirmé par certains. En réalité, le Parlement renonce seulement pour un temps à exercer sa compétence dans une partie du domaine législatif. Il étend à cette partie la compétence réglementaire du gouvernement prévue par la Constitution.

Cela revient donc à déplacer temporairement la frontière entre la loi et le règlement en faveur du gouvernement et fait apparaître l'art. 38 de la Constitution comme une constitutionnalisation de la pratique antérieure des décrets-lois"⁴⁸

Esa última técnica es llamada en ciertas ocasiones delegación legislativa. La expresión es errónea porque el ejecutivo no recibe el poder de crear las leyes. Los actos que toma son actos de ejecución de actos formalmente reglamentarios y por consiguiente sometidos al régimen jurídico del reglamento.

⁴⁸ Guchet, Yves, *Droit Parlementaire*, Ed. Economica, Paris, 1996, p. 143.

2.1.2. La función ejecutiva

La idea que se tiene de la función ejecutiva, ha variado considerablemente a través del tiempo. Se ha pasado de una concepción muy estricta, a una concepción tan larga, que el término ejecutivo parece no haberse adaptado a las exigencias del gobierno.

A principios de la Revolución francesa, la función ejecutiva era conocida como una función de ejecución estricta de leyes. La tarea de las autoridades ejecutivas, consistía solamente en hacer los actos materiales y dar las órdenes necesarias para que la ley fuera ejecutada. La función comprendía la dirección de la administración, pero ningún poder reglamentario. Las normas generales no podían ser emitidas sino por el legislador y en forma de ley. De ahí se deriva que esa función no era una función política y que aquellos que la ejercían no podrían tomar parte en la determinación de una política. Además, toda tentativa para ejercer un papel político, aparecía según esa concepción como una tentativa para salir de la estricta ejecución de la ley.

A.) La función ejecutiva *lato sensu*.- Esta concepción no pudo prevalecer mucho tiempo por tres razones:

La primera es que el legislador se encuentra ante la imposibilidad material de producir todas las reglas necesarias.

La segunda, es que el órgano o los órganos ejecutivos también llamados "gobiernos" están encargados de la conducción de las relaciones internacionales. Existe aquí una contradicción con la idea de que éstos ejercen una función subordinada.

La tercera razón, es que los órganos ejecutivos, tienen la iniciativa de ley y a la vez el monopolio de la iniciativa.

Lo que justificaba esa competencia era que el ejecutivo disponía de la administración y podía gracias a ella reconocer las dificultades de aplicación de las leyes en vigor, las necesidades de la nueva legislación y preparar los proyectos en buenas condiciones técnicas. Pero los ejecutivos utilizaron ese poder de iniciativa para presentar proyectos de ley tendientes a incrementar el poder reglamentario.

En ese orden de ideas, la función ejecutiva comprende la ejecución material y la dirección de la administración, la conducción de las relaciones internacionales, el poder reglamentario y la

iniciativa de leyes. Pero a esas competencias se adhiere un rol político que se llama función gubernamental.

B) La función ejecutiva *latisimo sensu*, la función gubernamental.- En la concepción precedente, la función ejecutiva permanece subordinada: el gobierno puede hacer reglamentos, pero solamente para aplicar las leyes. Puede elaborar una política que se traducirá por el depósito de proyectos de leyes, pero será necesario que las leyes sean votadas.

Por tanto, el gobierno dispone rápidamente de un conjunto de medios para hacer adoptar esos proyectos. Ciertos proyectos son jurídicos y derivan de la constitución: el derecho de entrada y de palabra en las cámaras, la presión sobre los diputados para las cuestiones de confianza, la amenaza de disolución: en las constituciones modernas, ciertas intervenciones en el procedimiento legislativo.

Cuando se habla de “función ejecutiva”, se habla no de la ejecución de leyes, sino del conjunto de actividades ejercidas por el órgano encargado por la constitución de la función ejecutiva. En otros términos, se ha pasado de una concepción material (estrecha) a una concepción formal. Al ser el órgano encargado de la función ejecutiva el gobierno, se designa igualmente esa función, como función gubernamental.

La voluntad del gobierno de concebir y poner en marcha una política, se manifiesta desde el Consulado, pero es la Constitución francesa de 1958, la que consagra una verdadera prerrogativa del gobierno: la de determinar y conducir la política de la nación.

“C’est dans ce contexte qu’on peut comprendre la théorie de la séparation de pouvoirs, dans la présentation qu’en faisait la doctrine traditionnelle. Lorsqu’on distingue la fonction législative pour l’opposer à la fonction exécutive, dans l’un de ses premiers sens, celle-ci est évidemment subordonnée et il est impossible de concevoir un équilibre entre deux organes spécialisés. Par contre si on compare les pouvoirs de deux organes chargés, l’un de la fonction législatif et l’autre de la fonction exécutive dans ce sens, ceux du gouvernement sont loin d’être inférieurs à ceux de l’organe législatif et l’idée d’un équilibre entre eux reprend un sens.”⁴⁹

⁴⁹ Burdeau, Georges, *et. al.*, *op. cit.*, p. 143.

Es en ese contexto que puede comprenderse la teoría de la separación de poderes, en la presentación que hace la doctrina tradicional. Ciertos autores señalan que la función gubernamental es aquella a través de la cual se ejerce la totalidad del poder del Estado. Ésta engloba la función legislativa; pero esa concepción “no conduce a la concentración de la totalidad de la autoridad gubernamental en manos de un órgano único”. Es indispensable, por el contrario, que varios órganos sean asociados a la tarea gubernamental, de tal forma que al lado del titular del poder de decisión, se encuentre una autoridad encargada del control.

Puede entonces substituirse esa clasificación por la siguiente: en el seno de la función gubernamental, se encuentra una función de decisión y una función de control. Ciertos redactores de la Constitución francesa de 1958 se inspiraron en esa clasificación distinguiendo, no la función legislativa y la función ejecutiva, sino la función gubernamental.

C) Los órganos de la función ejecutiva.- En un sistema jurídico moderno, todo lo que no es ni constitución ni ley, es un acto de ejecución, y todos los órganos distintos del Parlamento, son órganos de la función ejecutiva. Sin embargo, se reserva la expresión de *poder ejecutivo* a los órganos supremos de esa función. Esa costumbre se justifica por el hecho de que la ejecución es asegurada por lo esencial bajo la autoridad y el control de esos órganos supremos.

1º Los órganos supremos.- El poder ejecutivo puede revestir numerosas formas que pueden clasificarse de diversas maneras.

a) El ejecutivo monista y ejecutivo dualista.- Se llama dualista, al poder ejecutivo que comprende dos órganos, un jefe de Estado y ministros. El ejecutivo monista es aquel que comprende un órgano. La mayor parte de las Constituciones francesas, han instituido un poder ejecutivo dualista. El ejecutivo americano es monista.

En el origen, el dualismo tenía una función precisa: cuando el jefe de Estado era un rey y cuando era un órgano parcial de la función legislativa, su independencia debía estar garantizada. En los sistemas modernos, el dualismo tiene otras funciones: por un lado, permite, gracias a la permanencia del jefe de Estado, asegurar, a pesar de los cambios de ministerio, la continuidad al menos simbólica del poder, y por otro lado, conduce a la repartición de tareas; mientras que el

jefe de Estado asegura una función de representación, el gobierno detenta la realidad del poder. Es él quien determina los trazos de la política para dejarle al gobierno la gestión cotidiana.

El sistema ejecutivo monista se encuentra en el sistema presidencial. Sin embargo, decir que el ejecutivo es monista, no significa que no haya ministros. Aun la monarquía absoluta conocía la institución de ministros pero eran estrechamente sometidos al jefe del ejecutivo que los nombraba, les daba instrucciones y podía revocar su nombramiento. Los ministros no adquirirían ningún poder autónomo.

b) Individuo o colegio.- La calidad de órgano, puede ser atribuida a un individuo o un grupo de individuos; un colegio. Así en el caso de un ejecutivo dualista, el jefe de Estado, puede ser un individuo (rey o presidente), o un colegio. Así, el Directorio, en la Constitución del año III o el Presidium del Soviet Supremo en las antiguas constituciones soviéticas, eran jefes de Estados colegiados. Los ministros no son siempre un órgano colegiado. En ciertos sistemas, por ejemplo, en la Constitución francesa de 1793, no formaban un consejo, de manera que debían ser considerados solamente como una serie de órganos individuales.

c) El status.- Pueden concebirse numerosos procedimientos de designación: el hereditario, el de elección, la nominación y la cooptación (elección de individuos por la misma entidad). El status hereditario no concierne sino a los jefes de Estado. Los otros sistemas son empleados, no para los jefes de Estado sino para los ministros. Cada uno de esos procedimientos, contiene numerosas variantes. Se sabe por ejemplo, que un jefe de Estado, puede ser elegido por sufragio universal o por un colegio restringido, ese colegio puede ser el Parlamento como Francia, bajo la Tercera y Cuarta Repúblicas, o un colegio que no tiene otra función sino la de elegir al Presidente, como en la Quinta República. La duración de su mandato, puede ser más o menos larga. Puede ser autorizado a ejercer un número ilimitado de mandatos, como en Francia, o limitado como en Estados Unidos. Todos esos procedimientos se combinan de diferentes maneras. Por ejemplo, el Jefe de Estado puede nombrar ministros, pero su nominación debe ser confirmada por el Parlamento o una cámara del Parlamento; o también, una asamblea elige al Jefe de Estado, pero debe realizarse la elección, basándose en una lista de personas elegibles.

Se encuentra una gran diversidad en lo que concierne a la irresponsabilidad. El jefe de Estado puede estar o no sometido a una responsabilidad penal. Pueden estar o no sometidos a una responsabilidad política. Los ministros, están siempre sometidos a una responsabilidad penal. Su responsabilidad política puede determinarse por la constitución, pero se sabe, que pueden, por una mayoría resuelta en la cámara, presentar su dimisión.

2° Los órganos subordinados.- El jefe de Estado y los ministros, no pueden ejercer sus atribuciones y particularmente ejecutar las leyes, sino por medio de una administración, compuesta por funcionarios que los nombran y que los dirigen. En la práctica, los funcionarios son llevados a tomar un gran número de decisiones y disponen, en el caso de altos funcionarios, de un poder de apreciación importante. Pero lo que confiere al poder ejecutivo su unidad, es que esos funcionarios son adheridos a una jerarquía y que no deben utilizar sus poderes sino conforme a las instrucciones que reciben.

La sumisión de esa administración es el elemento decisivo que permite designar al jefe de Estado y a los ministros como “el poder ejecutivo”.

Por su parte el Doctor Jorge Carpizo señala “En México, al igual que en Gran Bretaña y Estados Unidos de América, el gabinete es una institución extraconstitucional, ya que no se encuentra reglamentada en la ley fundamental ni en ninguna norma secundaria. El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio presidente desea. Está en manos del presidente convocar o no al gabinete. El presidente puede optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada.”⁵⁰

“Les ministres sont d’ailleurs eux-mêmes un élément de cette hiérarchie. Ils sont en effet le plus souvent placés à la tête d’une administration spécialisée, un département ministériel, et, à ce titre, ils doivent appliquer les décisions prises par le pouvoir exécutif suprême en donnant les ordres nécessaires aux fonctionnaires placés sous leur autorité.”⁵¹

Por otro lado, son también miembros de ese poder ejecutivo supremo, al tener el derecho de reunirse en consejo y tomar decisiones colectivamente. Se habla entonces de *desdoblamiento*

⁵⁰ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1994, p. 76.

⁵¹ Burdeau, Georges. *et. al.*, *op. cit.*, p. 146.

funcional, para resaltar que el ministro es a la vez miembro de gobierno y jefe del servicio, y en tanto que es jefe de servicio, debe aplicar las decisiones tomadas por el gobierno colectivamente, en las cuales el ha participado.

Existen casos sin embargo, donde la ejecución de las leyes, escapa al poder ejecutivo supremo y entonces se habla de desmembramiento del poder ejecutivo.

3° El desmembramiento del poder ejecutivo.- Esa expresión a decir verdad es inadecuada, porque da a entender que el poder ejecutivo habría estado en su origen, perfectamente unificado, para ser dividido enseguida. En realidad, es frecuente que el constituyente o el legislador, desee asegurar la ejecución de las leyes por autoridades independientes del poder ejecutivo supremo; ya sea por desconfianza hacia él, o simplemente porque estima necesario preservar en ciertos dominios un margen de autonomía. Ello corresponde a dos casos: la descentralización territorial y la creación de autoridades administrativas independientes.

a) La descentralización territorial.- Es un procedimiento de organización administrativa. La ejecución de leyes para la producción de normas locales es confiada, no a funcionarios que dependen del poder ejecutivo supremo, sino a autoridades elegidas por los habitantes de las circunscripciones que las administran. La descentralización aparece como una forma de auto-administración.

Las decisiones de esas autoridades, deben en todo momento, estar conforme a la ley. Esa conformidad es asegurada, ya sea por los tribunales, ya sea por el gobierno, ya sea por una combinación de dos procedimientos. Pero, aun cuando sea asegurada por el gobierno, éste no puede dirigir instrucciones a las autoridades descentralizadas, como lo hace hacia sus funcionarios.

b) Las autoridades administrativas independientes.- En los sistemas políticos modernos, existe un número creciente de dominios en los cuales, la ley no puede intervenir, y debe limitarse a enunciar principios, de tal manera que los sujetos sean sometidos o bien a los reglamentos o bien a las decisiones tomadas caso por caso. En el Estado tradicional, esos reglamentos y esas decisiones eran adoptadas por el poder ejecutivo. Se ha demostrado que esa solución podía presentar inconvenientes en ciertos casos, ya sea por la falta de imparcialidad necesaria del poder

ejecutivo en las materias referidas a las libertades fundamentales, o porque el poder ejecutivo, tenía miedo de tomar decisiones difíciles.

En diversos países se han creado, autoridades llamadas autoridades administrativas independientes, diferentes las unas de las otras, pero que presentan un carácter común importante: no están sometidas a la jerarquía administrativa y no reciben instrucciones del gobierno. Estas se componen de una manera determinada, para garantizar a la vez la neutralidad y la imparcialidad, la competencia técnica y la protección de los intereses de los destinatarios de las decisiones. Es por ello que frecuentemente comprenden a magistrados, miembros de las profesiones interesadas, representantes de los usuarios, de personalidades elegidas en razón de sus competencias o su valor moral. Las técnicas de designación son variadas: elección por los miembros de una profesión o de un cuerpo de magistrados, cooptación, nominación por autoridades políticas o combinación de esos procedimientos.

2.1.3. La función jurisdiccional

La función jurisdiccional, consiste en resolver los litigios. El ilustre constitucionalista Jorge Carpizo señala lo siguiente “El poder judicial realiza la función jurisdiccional; es decir, es quien dirime los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia.

Pero, además, en muchos países posee una segunda atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros dos poderes. O sea, el poder judicial tiene la atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro del cuadro de competencias que les ha señalado la constitución”.⁵²

El ejercicio de la función jurisdiccional recoge graves problemas prácticos y políticos que originan la idea de resolución a partir de discusiones teóricas. Se demanda así, si la justicia constituye o no un tercer poder, para intentar deducir si los jueces gozan de una independencia. No es posible dar una respuesta a esa cuestión, porque no existe una esencia de la justicia o de la función jurisdiccional. Solamente pueden examinarse las concepciones de la justicia que sirven

⁵² Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 305-306.

para justificar tal o cual tipo de solución práctica .

A) Las diferentes concepciones de la función jurisdiccional

1º El juez-silogismo.- En principio, puede considerarse que la función jurisdiccional consiste en resolver los litigios, aplicando una regla general legislativa a un caso particular. El juicio aparecería entonces como el producto de un silogismo llamado “práctico” porque se dirige hacia la acción, a diferencia del silogismo “teórico” que funda el conocimiento. El silogismo teórico, consta de una premisa mayor, “todos los hombres son mortales” y una premisa menor “Sócrates es un hombre”, llegando a la certera conclusión “Sócrates es mortal”. Las premisas como la conclusión, son proposiciones. Si las premisas son verdaderas, la conclusión necesariamente es verdadera. El silogismo práctico, presenta una estructura idéntica:

Premisa mayor: “todos los ladrones deben ser castigados con una pena de cinco años de prisión”;

Premisa menor: “Raúl es un ladrón”;

Conclusión: “Raúl debe ser castigado con cinco años de prisión”.

La única diferencia es que aquí, la premisa mayor y la conclusión, no son proposiciones, sino prescripciones.

Esa fue la concepción adoptada por la Revolución francesa y es la corriente dominante, porque es perfectamente compatible con el principio democrático: no existe otro poder que no sea aquel de la ley.

De ahí se deriva que la función jurisdiccional no sea sino una parte de la función ejecutiva: que consiste, en efecto en la aplicación de la ley. Pero resulta que la función jurisdiccional no debe ser ejercida por el poder ejecutivo, ni por el poder legislativo. Al contrario, las funciones deben estar separadas. Si no lo estuvieran, el riesgo sería que el juez no podría ser estricto en la ejecución de la ley, pero sí en la expresión de los caprichos del legislador o del ejecutivo. Se considera por consiguiente que no existen sino dos funciones, la función ejecutiva se subdivide en *función ejecutiva propiamente dicha* o *función administrativa* y *función ejecutiva contenciosa* o *función jurisdiccional*, cada una de ellas, ejercida no por un poder sino por una autoridad. Resulta claro que según esa concepción, la función jurisdiccional no se refiere a la puesta en

marcha de un verdadero poder, pues la premisa mayor se encuentra en la ley, mientras que la premisa menor describe un hecho objetivo. El papel del juez consiste entonces en deducir solamente una conclusión y puede señalarse entonces que, el poder de juzgar es, según una fórmula célebre de Montesquieu "en quelque sorte nulle". De ahí se derivan numerosas consecuencias.

La primera es que los jueces deben ser independientes. En particular, no deben ser revocables, ni por el poder legislativo, ni por el poder ejecutivo. En ciertos sistemas, se agregan exigencias suplementarias: no deben sujetarse a una nominación, lo que significa que deben ser electos sin depender así de otros poderes.

La segunda consecuencia es a la inversa, los jueces no deben ejercer otras funciones que no sean las comprendidas en la función jurisdiccional. Eso plantea un problema delicado, aquel de la interpretación. "Este aspecto de la interpretación reviste especial importancia en un país como México, en el que es el poder judicial federal el intérprete último de la ley fundamental.

Dice el quinto párrafo del artículo 94 constitucional:

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interpretación y modificación."⁵³ (Reformado el 22 de agosto de 1996, el texto anterior se señala en el séptimo párrafo del mismo artículo).

2° El juez creador.- La teoría del silogismo judicial, descansa enteramente sobre la idea de que la premisa mayor es para el juez un mandato y que no hay ningún poder de decisión sobre esa premisa. Pero en la realidad, existen numerosas situaciones donde el juez puede encontrar diversos textos aplicables a un mismo litigio que conduzca a soluciones diferentes, y pueden también presentarse situaciones donde no encuentre ningún texto aplicable. Es posible también que el texto aplicable contenga varios significados.

En esos casos, se vuelve necesaria la opción y en este caso no se confirma que los jueces no

⁵³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 66.

dispongan de ningún poder. Así puede subrayarse que, juzgar es ejercer un verdadero poder de creación del derecho.

Esa concepción comenzó a extenderse a fines del siglo XIX e implica un cierto número de consecuencias: la función jurisdiccional no es considerada como una variedad de ejecución, porque no consiste más, en la ejecución de las leyes. Esa es una tercera función, y se reivindica en beneficio de aquellos que la ejercen a título de "poder judicial". Ésta debe ser ejercida por un poder neutral: jueces profesionales independientes. El tercer poder puede servir de contrapeso a los otros dos: puede controlar los actos del poder ejecutivo y aquellos del poder legislativo.

B) Las soluciones

Las soluciones adoptadas en los diferentes sistemas constitucionales son extremadamente variables y se inspiran en una u otra concepción. Puede considerarse, para simplificar, que la Revolución francesa ha aplicado rigurosamente la concepción de juez-silogismo y que las soluciones adoptadas posteriormente en Francia o en otros países, se basan en dos modelos.

1° Las soluciones francesas de la época revolucionaria.- Éstas se caracterizan por la voluntad de especializar al juez en la producción de silogismos. En este caso, es necesario que las premisas sean para él un dato sobre el cual no habrá ningún influjo. Para la premisa menor, que describe un hecho, la solución es simple: no es el juez, sino el jurado quien la establecerá. En cuanto a la premisa mayor, la regla general a aplicar no puede tratarse de una ley, es decir, de un acto adoptado por el Parlamento. Debe entonces asegurarse que el juez no tenga ningún influjo sobre la ley. Eso implica dos prohibiciones.

La primera concierne a la suspensión de los reglamentos. Se trataba de decisiones de Parlamentos del Antiguo Régimen, que no resolvían un litigio preciso, pero que contenían la enunciación de una regla general y abstracta. La prohibición de esos acuerdos, constituía una intromisión al ejercicio del poder legislativo.

La segunda se refiere a la interpretación. Sobre ese punto, existe un dilema: por un lado,

se estima que la interpretación de las leyes permite acordar tal o cual significación y no en definitiva como la suspensión a los reglamentos, que se consideraban una usurpación al poder legislativo. Es por ello, que se rechaza la idea de que la jurisprudencia pueda ser una fuente de derecho. Pero por otro lado, si el juez no puede interpretar, al ser la ley oscura; ciertos litigios no podrán jamás ser resueltos. La solución ingeniosa consistía en distinguir dos tipos de interpretación. En primer lugar, es necesario prohibir rigurosamente a los jueces, toda interpretación por vía de disposiciones generales y abstractas las cuales equivaldrían a la suspensión de los reglamentos. Pero en segundo lugar, es necesario permitirles y obligarlos a interpretar la ley, mientras esa interpretación sea necesaria para resolver un litigio concreto.

La dificultad proviene de la existencia de una multiplicidad de tribunales, donde puede temerse que una ley sea interpretada en distintos sentidos dependiendo del territorio de que se trate. Si se organiza una jerarquía de jurisdicciones con el fin de asegurar una unidad de interpretación, debe entonces formarse jurisprudencia, es decir, un conjunto de reglas generales que emanen de jueces, precisamente, lo que se deseaba evitar. Es por ello, que los revolucionarios imaginan la creación de un tribunal de casación, establecido frente al poder legislativo; que investigará las decisiones que descansen sobre una falsa interpretación de la ley, y pronunciará una interpretación correcta *in concreto*.

2° Las soluciones contemporáneas.- Si la jurisprudencia es una fuente de derecho y si los jueces no son considerados exclusivamente como una autoridad de aplicación de la ley, puede considerarse a esa autoridad como un tercer poder. Sin embargo existe una verdadera dificultad para encontrar el fundamento de legitimidad de ese poder. ¿Cómo comprender, en un sistema que se presenta como democrático, que los individuos sean sometidos a reglas que no derivan de la ley adoptada por los representantes del pueblo soberano y que emanan de individuos no elegidos?

La constitución se limita por consecuencia, a instituir mecanismos propios para garantizar la separación de poderes: la función jurisdiccional, comprendida como un mecanismo de solución de litigios, debe ser ejercida por jueces y permanecer al margen de toda presión del poder legislativo o ejecutivo.

2.1.4. Los poderes en crisis

Pueden producirse sucesos a los cuales los poderes constituidos son incapaces de hacer frente, ya sea porque están materialmente paralizados por los mismos acontecimientos, o simplemente porque la lentitud de los procedimientos, por el respeto de los derechos y libertades fundamentales o la división de competencias se los impiden. Ya sea que se trate de guerras externas o internas, de catástrofes naturales, se entiende que el respeto a la constitución hace difícil la tarea de enfrentar esas situaciones.

Si el texto constitucional no establece ninguna disposición para los tiempos de crisis, el legislador, puede en caso de necesidad, tomar él mismo las medidas apropiadas o conferir poderes excepcionales a una autoridad distinta: el ejecutivo, una parte del ejecutivo o la armada. Esos poderes excepcionales exceden aquellos que son normalmente ejercitados por las autoridades e igualmente aquellos poderes atribuidos por la constitución a un legislador, cuando comprenden competencias judiciales. Se justifica sin embargo, esa violación de la constitución por un principio no escrito "*salus populi suprema lex*", la salud del pueblo, de la república o de la constitución, es la ley suprema. En otros términos, estaría permitido suspender, por un tiempo, la constitución, si es el único medio de salvar la constitución.

El artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo del receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde." ⁵⁴

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 1997, p. 20.

Una solución semejante acarrea dos dificultades principales: la primera está ligada al estatuto del principio "*salus populi*", que no es evidentemente una norma jurídica positiva. Porque la transferencia de poderes excepcionales está desprovista de base legal. Este principio puede ser invocado fácilmente no sólo por el órgano legislativo, sino por cualquier otra autoridad. Por otro lado, no existe ninguna medida objetiva que justifica la usurpación del poder.

La segunda dificultad concierne a las constituciones que se esfuerzan en prever y establecer ese tipo de situaciones. Los constituyentes se encuentran sometidos a dos objetivos contradictorios: o bien tienden a fijar límites a los poderes de crisis con temor a su uso arbitrario, aun cuando corren el riesgo de prescribir reglas que se consideran inadecuadas; o bien, se privilegian de esa eficacia, con el riesgo inverso de un uso arbitrario. Dicho de esa manera, las técnicas y las reglas son extremadamente variadas y pueden ser clasificadas en varias ramas, según el beneficiario y los poderes que le son conferidos.

a) La puesta en marcha.- La constitución, puede abstenerse de definir las circunstancias que justifican la puesta en marcha de esos poderes, porque se estima que esas circunstancias son por su naturaleza imprevisibles y una definición tan estricta impediría hacerles frente o conduciría a una violación del derecho. Por otro lado puede establecer una definición. Las circunstancias previstas son entonces externas al sistema constitucional (guerra exterior, insurrección, catástrofes naturales); internas al sistema, es decir, una parálisis del sistema constitucional mismo, o una combinación de esos dos fenómenos.

Que una definición figure o no dentro del texto constitucional, éste último, debe designar la autoridad competente para constatar oficialmente que las circunstancias que justifican la puesta en marcha de los poderes; se realizaron. Esa autoridad puede ser la misma que ejercerá los poderes excepcionales, con el riesgo evidente de un uso abusivo.

2.2. La Designación de los Gobernantes: los modos de escrutinio

La designación de los gobernantes se refiere a las instituciones de la democracia directa, el problema de la expresión de la soberanía, no presenta una dificultad particular. La única cuestión importante es aquella de la calificación requerida para que el individuo pueda participar en la

votación popular, iniciativa, veto o referéndum. El problema es resuelto por la legislación relativa a las condiciones requeridas para el ejercicio de los derechos políticos: edad, sexo, nacionalidad, capacidad de ejercicio.

Mientras que el pueblo es llamado a expresar su soberanía con relación a la variedad de representantes, se trata de fijar la manera en que aquellos serán designados. Sin duda, bajo el espíritu democrático, un solo problema es aceptable: aquel de la elección. Pero la elección misma es susceptible de modalidades diferentes que no influyen sobre los resultados de escrutinio y por consiguiente, sobre el sufragio emitido por los ciudadanos.

A) El derecho de sufragio

El progreso de la idea democrática ha sido marcado desde el curso del siglo XIX por la extensión progresiva del derecho de voto. Su evolución es atribuida a numerosas categorías de individuos que han sido el objeto esencial de las luchas políticas.

Si se considera que el sufragio universal fue introducido en Inglaterra hasta 1918, los criterios de su atribución dependen de situaciones históricas diversas. El derecho de voto, no ha sido sino generalizado por etapas, en las que su duración ha sido variable según los países de que se trate.

Por su parte el constitucionalista Georges Burdeau afirma “Si l’on considère que le suffrage universel n’a été introduit en Angleterre qu’en 1918, qu’en France il a fallu attendre jusqu’en 1945 pour que les femmes fussent admises à voter, qu’aux États-Unis ce n’est que depuis un peu plus d’une décennie que la Cour suprême et la constitution ont interdit les taxes électorales et les tests d’instruction qui, dans certains Etats écartient du scrutin jusqu’à 15% des citoyens ayant théoriquement le droit de vote, on peut dire que le suffrage universel est une institution relativement récente.”⁵⁵

“Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gobernados, apareciendo de esta manera los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo así el sufragio, cuya evidente conexión se manifiesta al tener como una de sus funciones la integración de los órganos del Estado, dentro de los cuales se encuentra el parlamento”.⁵⁶

⁵⁵ Burdeau, Georges, *et. al.*, *op. cit.*, p. 156.

⁵⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 61.

Admitido en todas las democracias contemporáneas, el sufragio significa que si el ejercicio del derecho de votar puede ser reglamentado, la reglamentación no puede en ningún caso, fundarse sobre la condición social, la fortuna, la religión, la raza o herencia del individuo. Sin dejar de ser universal, el sufragio puede ser indirecto; es decir, en lugar de ser designado por el elector, los representantes lo son, a través de personalidades elegidas por el sufragio universal. Ese sufragio indirecto es el que se utiliza en Francia para la elección de senadores.

“La importancia de la representación política se explica en la necesidad de llenar las lagunas que en el Estado moderno fueron formándose a medida que territorial y poblacionalmente se hacía más grande; evidenciando la insuficiencia de las formas de democracia directa que habían sido utilizadas con anterioridad, cuando era más pequeño. De ahí que desde sus orígenes surgiera como una ambiciosa institución para resolver el problema de la participación de los muchos, a través de la actuación de los pocos”.⁵⁷

El autor estadounidense Carl Friedrich establece “...neither in Europe nor elsewhere has the idea of representation been significantly advanced since the time when proportional representation was set against majority representation, unless one wishes to consider the declining support for proportional representation an advance.”⁵⁸

B) Los diferentes modos de escrutinio

La historia de las instituciones electorales permite distinguir tres tipos de escrutinios: el escrutinio de la pluralidad de votos, el escrutinio mayoritario y el escrutinio proporcional.

1º El escrutinio de la pluralidad de votos.- Es aquel que consiste en proclamar al candidato electo que ha obtenido más sufragios dentro de su circunscripción. Si existen varias plazas, serán electos los candidatos que han obtenido mayor número de votos. En el primer caso, existe un escrutinio uninominal (un solo candidato a elegir); en el segundo, existe un escrutinio de lista (varios candidatos a elegir sin que sean obligados a asociarse para obtener los sufragios de los electores).

⁵⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 62.

⁵⁸ Friedrich, Carl. J., *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, Boston, 1950, p. 274.

Bajo esa forma uninominal, el escrutinio es tradicional en los países anglosajones. En Inglaterra la legislación electoral ha variado desde el establecimiento del cuerpo electoral por lord Grey en 1832, hasta las leyes de 1884, donde se establece el sufragio universal de los hombres; y en 1918, cuando se introduce el sufragio femenino.

En los Estados Unidos, donde el procedimiento de elección es utilizado para reclutar no solamente a los diputados y a los senadores, sino también a los jueces y gobernadores de los Estados, la misma regla no ha dejado de estar en vigor: el escrutinio uninominal con la elección a través de la pluralidad de votos. Existen excepciones para el Presidente y el vicepresidente de los Estados Unidos a quienes la constitución impone la obligación de reunir las votos de la mayoría absoluta de los grandes electores.

Francia ha conocido igualmente el escrutinio a través de la pluralidad de votos, pero bajo la forma de escrutinio de lista; tanto en 1848 como en 1871. El decreto de 1848, establecía que el sufragio universal, disponía en la circunscripción electoral formada por el departamento, de candidatos electos que hubieran obtenido 2000 votos al menos. La Constitución del 4 de noviembre de 1848 conservó el mismo régimen .

El escrutinio a través de la pluralidad de votos, obliga a establecer distintas opiniones. Los partidos deben desapegarse de los grupos de interés si desean tener una verdadera clientela.

2° El escrutinio mayoritario.- El escrutinio mayoritario descansa sobre la idea de que la autoridad elegida no es real si no se apoya sobre un número suficiente de votos. Se exige entonces la mayoría absoluta de sufragios, calculada ya sea por el número de inscritos, o solamente por el número de votantes o votos emitidos.

El escrutinio mayoritario se caracteriza no por la exigencia de una mayoría calificada sino por la pluralidad de escrutinios. El Concilio de Letrán, consignó una práctica frecuente del Derecho Canónico: "en defecto de la unanimidad, la regla eclesiástica estima que sólo una mayoría absoluta puede traducir la voluntad del colegio electoral como un cuerpo autónomo".

3° Escrutinio uninominal y escrutinio de lista.- Mientras cada circunscripción no elija sino

un solo candidato, existe escrutinio uninominal. Cuando se eligen varios, existe un escrutinio plurinominal, y como los candidatos de diferentes partidos se agrupan por listas, se dice que existe un escrutinio de lista.

La circunscripción electoral es naturalmente más grande en el caso de escrutinio de lista que en aquel del escrutinio por distrito.

La controversia entre partidos es clásica. La uninominal permite al elector, conocer a su candidato, y por consecuencia, reducir la influencia de los comités electorales.

El escrutinio de lista, aseguraría al contrario el confrontamiento de ideas. Lo que es certero, es que el escrutinio de lista, agrava la representación mayoritaria.

4° El voto preferencial.- En la medida en que la lista de los candidatos se establece por los partidos y donde el elector no es autorizado a modificarla, el escrutinio de lista paraliza la libertad de elección. En efecto, las plazas con derecho de lista, serán atribuidas a los candidatos en el orden de presentación por la lista. Es para evitar ese automatismo, que se ha imaginado el voto preferencial, el cual permite al elector, indicar los candidatos a los cuales desea atribuirles las plazas que se establecen en la lista. Con esa posibilidad de modificar el orden de presentación, la libertad del elector gana lo que pierde el todo-poder del partido.

“L'aménagement pratique du vote préférentiel peut donner lieu à divers procédés. Celui qui avait été retenu par la loi du 5 octobre 1946, qui introduisait le vote préférentiel, était le suivant. Les électeurs inscrivaient un numéro d'ordre en face du nom d'un, de plusieurs ou de tous les candidats de la liste. Dans les cas où le nombre des bulletins de vote non modifiés dépasse la moitié du total des suffrages recueillis par une liste, la commission de recensement attribue les sièges suivant l'ordre de la liste tel qu'il a été proposé aux électeurs.”⁵⁹

El voto preferencial no tiene sentido lógico, pues se trata de un escrutinio de lista mayoritaria, porque de cualquier manera, si la lista tiene la mayoría, todos los candidatos de la lista serán elegidos. El voto preferencial no es útil sino en el caso del escrutinio de lista con representación proporcional.

5° La representación proporcional.- La representación proporcional es un modo de sufragio que tiende a asegurar a cada partido una representación en relación con la importancia numérica

⁵⁹ Burdeau, Georges, *et. al., op. cit.*, pp. 160-61.

de votos reunidos. Ya sea un departamento, conteniendo mil electores y cinco sillars, o dos partidos.

El escrutinio proporcional descansa sobre un punto de vista teóricamente exacto a lo que Stuart Mill expuso en la Cámara de los Comunes: "En una democracia que aplica realmente el principio de igualdad, cada tendencia debe ser representada de una manera proporcional. Una mayoría de electores debe siempre tener una mayoría de representantes, pero una minoría de electores, debe tener una minoría de representantes: hombre por hombre, deben ser plenamente representados por la mayoría. Si esa condición no es satisfecha, no existe un gobierno equitativo, sino un gobierno de privilegio y de desigualdad". (Traducción: Cecilia Barros)

El fundamento teórico de la representación proporcional es esencialmente un argumento de justicia pues permite representar al país según los matices que éste comprende. El sistema mayoritario, al contrario, desemboca en la representación efectiva de una minoría de electores. Con la representación proporcional no solamente se garantizan los derechos de las minorías, sino todos aquellos de las mayorías; pues esa mayoría resulta no de una victoria en ciertas circunscripciones, sino del total de sufragios en todas las circunscripciones. Si los partidos son numerosos, ese total puede ser considerable y sin embargo, con el escrutinio mayoritario, no entraña para el partido que debería beneficiarse, sino la obtención de un número de plazas inferior a aquel obtenido por otros partidos.

Es claro que dentro de ese principio, la representación proporcional presenta un valor indiscutible, porque substituye al sistema mayoritario, en el cual la minoría no es sino una representación justa. Por otra parte, se adapta mejor a la idea misma del régimen representativo, porque permite al Parlamento reflejar con exactitud las diferentes tendencias del cuerpo electoral. De esta manera, asegurando una plaza a cada partido serio, vuelve inútiles todas las coaliciones que se presentarían con el escrutinio mayoritario uninominal.

Es necesario observar que la exactitud y la justicia no son solamente cualidades que debe presentar un sistema electoral. Es necesario que éste sea eficaz; es decir, que permita la constitución de una mayoría del gobierno.

Contra la representación proporcional, existen también objeciones que tienden a hacer difícil su tarea. En primer lugar, reduce la libertad de elección de los electores. En efecto, la operación electoral descansa sobre la lista de candidatos establecida por los partidos; el elector debe aceptar

los nombres que le son propuestos; pues si se le autorizara a sustituirlos por otros, la regla de la representación proporcional se rompería.

La fórmula técnica que asegura una igual proporcionalidad en la repartición de plazas, no es plenamente satisfactoria, pero sí complicada.

6° El sistema de la representación proporcional “personalizada”.- Este sistema se aplica en Alemania federal. El Bundestag comprende actualmente 662 diputados. Alemania federal se encuentra dividida en trescientos veintiocho distritos; cada elector dispone de dos boletas de voto. Con la primera, se vota por un candidato en su circunscripción; la elección tiene lugar mediante el escrutinio uninominal. Así se tienen sillas directas que corresponden a la mitad de los mandatos parlamentarios. La segunda boleta de voto, es para el partido político. Las atribuciones de los mandatos sobre esas listas han sido efectuadas de manera tal que cada partido dispone, de sillas directas y de mandatos de listas adicionales.

Ese sistema tiene la ventaja de permitir a los partidos introducir en el Bundestag a personalidades que rechazarían las fatigas de una campaña electoral.

2.2.2. La Justificación del Poder

La repartición de competencias se funda sobre razones políticas y técnicas. En la actualidad existe una tendencia a atribuir el poder a una parte o a la totalidad de un grupo. Se adopta o se rechaza una regla, porque se estima que contribuirá a un funcionamiento eficaz. Dicho de otra manera, las constituciones son confeccionadas según un razonamiento principalmente instrumental. Ese razonamiento es insuficiente sin embargo, si se desea organizar el poder, y es necesario además que la organización que se adopte no sea solamente eficaz sino justa.

Naturalmente la justificación no puede ser convincente si las soluciones adoptadas se deducen de principios dudosos. Es por ello que esos principios son frecuentemente presentados al principio de los textos constitucionales, antes de la enunciación de las reglas que se reputan como derivadas de los mismos.

De ahí se deriva que los mismos principios como la soberanía nacional o la soberanía popular, pueden presentar significaciones muy diferentes, según las constituciones en las cuales se pretenden justificar esas reglas. A la cuestión: cómo pueden justificarse el derecho de ciertos hombres para gobernar a los otros -que en términos sociológicos se llama *legitimidad*- no existe sino un número reducido de justificaciones posibles. Puede sostenerse que aquellos que gobiernan, tienen el derecho de dirigir, porque poseen una naturaleza distinta a la de los otros hombres; por ejemplo, en el derecho divino se encuentra esta justificación. También puede afirmarse que son hombres comunes, pero que son elegidos por una autoridad poderosa: Dios, el pueblo o la nación, que ha delegado un poder, del cual es el verdadero titular.

El primer tipo de justificación es muy frecuente en las sociedades antiguas; el segundo en las sociedades modernas. En la actualidad se presentan numerosas variantes, pues cada una de esas teorías debe responder a dos cuestiones: la primera se refiere a la naturaleza del vínculo que existe entre la autoridad titular del poder y los gobernantes; la otra se refiere a la naturaleza de la autoridad misma.

“The national unification which successful kings accomplished at the beginning of the modern era was accompanied, then by a sanctification of power politics which is symbolized by the words “state” and “sovereignty”. They were invented by the apologists of absolute power by men like Bodin, Hobbes, Grotius, and Spinoza, the object being to provide a universal value and appeal for the prince’s effort to extend and consolidate his realm”.⁶⁰

A la primera pregunta, las monarquías tradicionales aportaban una respuesta simple: Dios era la fuente de poder y designaba a un hombre o una familia para gobernar como así él lo entendía. El poder era legitimado solamente por el modo de designación de aquellos que lo ejercían.

El constitucionalismo aporta una respuesta diferente: la legitimidad no deriva de la manera en que los gobernantes han sido designados, sino de la elección que se hace de ellos a través de la expresión de una voluntad que no es la suya. Es decir, sea cual sea la manera de ser elegidos, su decisión es justificada porque no es su propia decisión sino la de un verdadero titular del poder que el elegido está representando.

⁶⁰ Friedrich. Carl. J., *op. cit.*, p. 22.

La segunda cuestión se refiere a la naturaleza de ese verdadero titular, que se llama el soberano.

A) La representación

En el lenguaje ordinario, se habla de representación cuando un objeto posee algunos caracteres principales semejantes a aquellos de otro objeto, de tal manera que se puede reconocer esa similitud e identificar el primero como una imagen del segundo. Así de una imagen con relación a otro objeto físico o a un actor, cuando se trata de una obra de teatro. Lo que caracteriza a esa representación, es que se puede en todo momento, comparar la representación con el objeto representado, o con la idea que se tiene y así juzgar si la representación es exacta.

El derecho utiliza esa metáfora para ilustrar y designar una relación entre dos personas. Así se admite en el derecho privado que una persona representa a otra, cuando puede actuar por su cuenta y en su nombre. Esta persona es la representante, y la otra es la representada. La representación puede resultar de la voluntad del representante, que confía un mandato al representado, o de la ley, como en el caso de la representación de los menores.

Es comprensible que los gobernantes utilicen esa construcción para justificar el poder que ejercen presentándose como representantes de su verdadero titular- el soberano- que puede ser el pueblo, la nación o alguna otra entidad. Ese tipo de justificación, que está ligada a la democracia representativa es hoy universalmente aceptada y empleada en las más temibles dictaduras. Hitler mismo se presentaba como representante del espíritu del pueblo alemán.

Todas las doctrinas de la representación obedecían a un esquema: existe un soberano distinto a los gobernantes, pero que no puede ejercer por sí mismo su poder, su soberanía. Tampoco puede transferirlo a otro, porque dejaría de ser soberano: es en ese sentido, en el que se afirma que la soberanía es *inalienable*. Se establece entonces una distinción entre la esencia o el principio de la soberanía y su ejercicio. La esencia de la soberanía permanece en el soberano, la nación o el pueblo, y su ejercicio puede ser delegado a representantes.

Numerosos textos, y particularmente el artículo tercero de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, proclaman: El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación.

Fórmula retomada y desarrollada en los artículos 1 y 2 del título III de la Constitución francesa de 1791, que ha inspirado a la mayor parte de las constituciones francesas posteriores.

Se ha constatado sin embargo que la teoría de la representación, tal como funciona en el derecho privado, recoge ciertas dificultades y no puede íntegramente aplicarse al derecho público.

1º Las dificultades de la teoría de la representación.- Se refiere a la imposibilidad de representar la voluntad. Juan Jacobo Rousseau ha puesto en evidencia esa imposibilidad según un simple esquema ya explicado.

Se ha subrayado así la paradoja de la representación. Si el representante expresa una voluntad que coincide exactamente con aquella del representado; entonces esa voluntad no es representada, sino solamente expresada por medio de otro hombre. Pero si el representante expresa una voluntad que no coincide con aquella del representado ¿Cómo puede entonces decir que lo representa?

Otra fuente de perplejidad tiende a transportar esa teoría para ser aplicada en el derecho público.

2º La especificidad de la teoría de la representación en derecho público.- La primera y más importante particularidad de la representación en derecho público es que aquí, como en el derecho privado, no existen dos personas. No hay una representación sino cuando existe una persona representable, teniendo una voluntad a la cual el representante debe conformarse y a quien deberá rendirle cuentas. Por otro lado, el representante, es decir, aquel que ejerce la soberanía, la autoridad legislativa; no es una persona, porque está compuesta de individuos que cambian a intervalos más o menos regulares y no es a ella sino al Estado, a quien se imputan esos actos. Por otro lado, el representante; el soberano, no es una persona, porque no existe otra voluntad que aquella que expresan los representantes. Puede afirmarse además, que el representado, el pueblo o la nación, no existe sino a partir del momento donde una voluntad es expresada en su nombre, es decir, a partir del momento donde se es representado. El representante no crea al representado. Es aquél, por el contrario, quien es constituido para la representación.

3º La teoría de la soberanía y la teoría del órgano.- Debido a la razón anterior, una corriente doctrinal importante, representada en Francia por Raymond Carré de Malberg, estima que no se

trata de una verdadera representación. Se trata ante todo de rendir cuentas a un fenómeno político: la voluntad expresada por ciertos hombres no deja de ser la suya propia. Pero no puede observarse ese fenómeno con la ayuda de la teoría de la representación. Debe utilizarse la teoría del órgano donde existe un ser; el soberano o el Estado, que como hombre, desea y actúa, pero a través de esos órganos. Así como las palabras que salen de la boca de un hombre son imputadas a ese hombre, así los actos que emanan del gobierno o del Parlamento, son imputados al Estado.

No se pretende con ello afirmar que una boca represente a un hombre; no debe decirse que el Parlamento representa al soberano. Es su órgano solamente. El soberano no puede poseer otra voluntad sino aquella que su órgano expresa.

La doctrina anterior es indudablemente más coherente que una teoría de la representación maltrecha importada del derecho privado. Sin embargo es necesario señalar algunos puntos importantes.

La teoría de la representación es diferente en derecho público y no es la transportación pura y simple del derecho privado. Al contrario, en la medida donde afirma que el soberano no puede expresarse sino por sus representantes, entonces es idéntica, salvo cuando se establece que el Parlamento no es el representante pero sí el órgano del soberano. Desde que la palabra "representante" es empleada en un sentido específico, equivalente a aquel del "órgano"; no existe ningún interés en substituir esa palabra por otra.

"Il y aurait même quelques inconvénients à le faire. La théorie de la représentation en effect ne remplit pas tout à fait la même fonction politique que celle de l'organe. Celle-ci admet que tous ceux dont les actes son rapportés à l'Etat sont ses organes, le Parlement, mais aussi le gouvernement ou les fonctionnaires. Au contraire, selon la théorie de la représentation, le représentant c'est seulement celui qui peut exercer la souveraineté, c'est-à-dire exprimer la volonté du souverain; c'est le législateur. Les autres autorités, elles, ne sont pas des représentants. La théorie de la représentation permet ainsi de souligner la hiérarchie des fonctions et de légitimer seulement l'exercice de la fonction législative".⁶¹

Por su parte Carl Friedrich señala " Therefore sovereignty cannot be represented, and for the same reason for which it cannot be surrendered: it rests upon the general will. The deputies of

⁶¹ Burdeau, Georges, *et. al., op. cit.*, p. 170-71.

the people are, therefore, not its representatives, but merely its commissaries; they cannot give a definite decision. Every law which the people have not approved is null and void; it is no law at all.”⁶²

En tercer lugar, la teoría que es eficaz, y de la cual se sirven los sistemas políticos modernos para justificar la repartición de competencias, es la teoría de la representación. Señalar que el Parlamento es un órgano, no justifica su poder: solamente se justifica cuando se establece que ese órgano posee un poder indudable.

Por otro lado, decir que es órgano del Estado, no es una justificación, porque también debe justificarse que se debe obedecer al Estado. Por el contrario, la teoría de la representación, reenvía a un ser, la nación o el pueblo a la autoridad, admitiéndose como una evidencia.

La teoría de la representación, no sirve solamente para justificar el poder del legislador, sirve también para justificar un cierto número de reglas específicas relativas al mandato.

B) El mandato representativo

El mandato, es la relación entre el representante y el representado. Se dice que el representante ha recibido el ejercicio de ese mandato.

1° El objeto del mandato.- El objeto del mandato, es decir, lo que es transferido al representante, es el ejercicio de la soberanía. No se trata de todas las funciones jurídicas del Estado, sino solamente de la función legislativa. En los términos del artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre se establece es “la expresión de la voluntad general”, es decir, de la voluntad del soberano. De ahí se derivan dos consecuencias importantes.

En primer lugar, según esta teoría, solo las autoridades legislativas son representantes y no las autoridades ejecutivas o judiciales. En efecto, si la función consiste en la ejecución de la voluntad del soberano, aquel que la ejerce, no puede ser el soberano mismo o su representante. Encuentra su legitimidad, precisamente en el hecho de que ejecuta la voluntad general. Pero, por otro lado, todas las autoridades legislativas, deben ser representantes. Es por ello que la

⁶² *Ibidem*, p. 260-61.

Constitución francesa de 1791 declaraba que “los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey”. Es necesario hacer notar que el Rey, no es un representante en su calidad de jefe de Estado o de jefe del poder ejecutivo, sino solamente participa por el veto, en el ejercicio del poder legislativo. En segundo lugar, la calidad de representante, es independiente del modo de designación. Según esa teoría, son representantes, todos aquellos cuyo consentimiento es necesario para la formación de la ley, todos aquellos que forman parte del poder legislativo. Así en las cámaras del Parlamento, sea cual sea la manera en que son designadas, el poder ejecutivo dispone ya sea del monopolio de la iniciativa, o del derecho de veto, según ciertas teorías, y un órgano de control de la constitucionalidad de las leyes.

2° Los caracteres del mandato.-

a) El Carácter colectivo del mandato.- En efecto, el mandato no es ejercido por una persona individual, sino por una autoridad. En el caso de una Asamblea por ejemplo, no es realmente el diputado quien es el representante, sino la Asamblea entera, pues un diputado se ubica dentro de la minoría. Si fuera representante, sería necesario entender el por qué deja en ese caso de expresar la voluntad general.

Por el contrario, si es la Asamblea la representante, cada uno de los diputados que la componen, expresan su propia voluntad o la idea que ellos tienen de la voluntad general y ésta resulta solamente del proceso legislativo. Así al afirmar que el diputado es representante, la palabra reviste otro sentido: significa que el diputado es miembro de una Asamblea teniendo ella misma la calidad de representante.

Si el diputado considerado individualmente no es el representante del soberano, no puede evidentemente ser miembro de esa circunscripción o de aquellos que han votado por él.

El constitucionalista francés Esmein señala “Mais si, comme on vient de le voir, la représentation des intérêts et des groupes dans les Assemblées législatives s’accommode mal avec le principe de la souveraineté nationale, il est cependant utile et désirable que les grands intérêts économiques, et les groupes professionnels importants puissent exprimer et faire entendre au gouvernement leurs vœux par des organes qui les représentent et soient librement élus. Cela conduit à organiser des assemblées élues d’après le principe de la représentation des intérêts, mais

simplement consultatives. Elles serviront à éclairer les pouvoirs publics, mais ne participeront point à l'exercice de la souveraineté”⁶³

La designación de los representantes, deriva de la constitución, es decir, de las autoridades legislativas. Sin embargo, el modo de designación de los individuos que componen esas autoridades, si deriva de la constitución, también puede serlo de otras fuentes, como la ley.

b) La prohibición del mandato imperativo.- El mandato imperativo, sería un mandato análogo al de derecho privado, y los electores lo confiarían a aquellos elegidos. Por consecuencia, éstos tendrían que sujetarse a las instrucciones recibidas, rendir cuentas y ser responsables frente aquellos quienes los eligieron. El mandato imperativo ha sido prohibido formalmente por la mayor parte de las constituciones francesas e implícitamente por todas. Esa prohibición se explica fácilmente y deriva del hecho de que el diputado no es el representante de su circunscripción, sino conjuntamente con sus colegas, aquel de la nación o del pueblo entero.

Políticamente, este hecho se justifica de varias maneras: la enorme competencia de los elegidos, las ventajas de una decisión al término de una deliberación, la libertad de los elegidos frente a los grupos y partidos. Es así como Condorcet señalaba a la Convención lo siguiente: “Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m’a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes; l’indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui”.

El diputado es así irresponsable y no tiene que rendir cuentas a sus electores. Las promesas electorales en este caso, están desprovistas de todo valor jurídico.

Las democracias de tipo marxista que denunciaban la mistificación, incluso en el concepto de la soberanía nacional, desechaban el mandato representativo. El artículo 4 de la antigua Constitución checoslovaca disponía “el pueblo soberano ejerce los poderes del Estado mediante cuerpos de representantes que son elegidos por el pueblo, controlados por el pueblo y responsables frente al pueblo”.

C) El significado moderno del gobierno representativo

⁶³ Esmcin. A., *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Ed. Recueil Sirey, Paris, 192, p. 333.

1º El gobierno representativo y democracia

La teoría clásica de las formas de gobierno distinguía la monarquía, la aristocracia y la democracia. La teoría de la representación, permite justificar, no importa cuál de sus tres formas, que el pueblo soberano ejerce él mismo la soberanía.

En este caso, el gobierno será democrático o bien delegará su ejercicio a un rey o a varios. Con ello puede observarse que la democracia no se realiza sino en el primer caso y que según esta concepción, el sistema representativo moderno no es una democracia sino una aristocracia, porque el poder supremo es delegado a un Parlamento. Así puede remarcarse que ni la Constitución americana de 1787, ni la Constitución francesa de 1791, se presenten como constituciones democráticas.

La primera fue considerada como una constitución republicana y la segunda como mixta, es decir, representativa.

Sin embargo, la evolución de los sistemas políticos ha conducido a reconsiderar ese esquema, en razón de dos fenómenos mayores estrechamente ligados: el advenimiento del sufragio universal y la concentración del poder legislativo en una o ambas cámaras elegidas, en detrimento del jefe del Estado y de las cámaras hereditarias.

A fines del siglo XIX, en la mayor parte de los Estados, la ley tenía como autor principal, y algunas veces exclusivo, a una o dos cámaras, resultado directo o indirecto del sufragio universal. En esas condiciones, la teoría de la representación ha conducido a justificar el poder de los parlamentos, buscando incorporarse, no a la aristocracia o al gobierno mixto, sino a la democracia.

La tesis que domina en la actualidad es la que señala que la democracia comprende dos variantes: la democracia directa y la democracia representativa. La democracia directa es el sistema dentro del cual, el pueblo ejerce por sí mismo la soberanía. Algunos estiman que esta concepción presenta ciertos inconvenientes, teniendo el riesgo de caer en la demagogia o en la incompetencia del pueblo. En los Estados modernos de cualquier manera, no se ha puesto en práctica.

El pueblo delega el ejercicio de la soberanía a hombres que elige para que lo representen. El régimen representativo es entonces, una variedad de la democracia, desde que es asociada la elección al sufragio universal. Esa tesis se reclama de Montesquieu " La gran ventaja de los

representantes, es que éstos son capaces de discutir los asuntos, pues el pueblo en ciertas ocasiones es incapaz de hacerlo”

Esta tesis fue vivamente criticada por numerosos autores que se sitúan en la posteridad. Su argumentación es simple: en la democracia representativa, el pueblo se limita a elegir a sus representantes, pero aun así, les remite el ejercicio de la soberanía. Una vez hecha la elección, es la voluntad de los representantes, la que crea la ley y no la voluntad del pueblo.

Rousseau estableció la siguiente afirmación “Toute loi que le Peuple en personne n’a pas ratifiée, écrit Rousseau, est nulle; ce n’est point une loi. Le peuple d’Angleterre pense être libre; il se trompe fort, il ne l’est que durante l’élection des membres du Parlement; si tôt qu’ils sont élus, il est esclave, il n’est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l’usage qu’il en fait mérite bien qu’il la perde”. Entonces no existe sino una ficción de la democracia.

Burdeau señala por su parte “L’une et l’autre conception négligent pourtant un élément essentiel: les électeurs ne choisissent plus aujourd’hui les députés après avoir porté un simple jugement sur les capacités respectives des candidats. L’élection n’est pas une modalité d’examen professionnel et le choix ne se fonde pas sur des compétences techniques, mais sur des orientations politiques. Les candidats se présentent avec un programme ou tout au moins, sous l’égide d’un parti. Ce que les électeurs choisissent, c’est donc moins des hommes qu’une politique.”⁶⁴

El autor francés Pierre Manent establece por otro lado lo siguiente “ It is obvious that modern societies exhibit widely different political regimes. Compare the French regime with the American regime, for example. The first is characterized by a centralized administration, precarious freedoms, and frequent and violent changes among those who hold supreme power. The second is characterized by administrative decentralization, recognized freedoms, and regular elections. The “generative fact” of equality defines a “social state”, not a political regime. This does not mean that such a state has no political consequences quite the contrary. But these political consequences manifest themselves in the form of an alternative.”⁶⁵

⁶⁴ Burdeau, Georges, *et. al., op. cit.*, p. 176.

⁶⁵ Manent, Pierre, *Tocqueville and the Nature of Democracy*. Translated by John Waggoner, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Boston, 1994, p. 2.

2º La calidad de representante.- La teoría de la representación ha tenido como función, desde la Revolución francesa, la de justificar *a posteriori*, el ejercicio del poder legislativo. Esta es la razón por la cual la calidad de representante era enteramente independiente al modo de designación. El debate fundamental sobre ese punto, tuvo lugar el 10 de agosto de 1791. El conflicto se suscitó entre Barnave, Robespierre y Roederer. Los dos últimos sostenían que sólo el cuerpo legislativo elegido, podía ser calificado de representante.

Barnave, por el contrario, defendía la tesis de que el representante era aquel que contribuía a expresar la voluntad general; el caso del rey, en razón de su derecho de veto. El hecho de que el debate haya tenido lugar en 1791, demuestra que no se ha intentado, a partir de esos principios, deducir reglas de repartición de competencias.

Fue la tesis de Barnave la que se impuso, no solamente por la Constitución de 1791, sino en toda la historia constitucional francesa. Es así como el derecho público de la Tercera República reconoció la calidad de representante al Parlamento solamente, no porque fuera elegido, sino porque era la autoridad legislativa. Sin embargo, numerosos factores han contribuido a modificar la idea del problema. El primero es aquel del doble carácter del Parlamento; a la vez, poder legislativo elegido. El segundo, es el nuevo papel jugado por el principio, una vez que ha sido admitido. Ello sirve para justificar cada ley, que aparece en efecto, como la expresión de la voluntad general. Pero de cualquier manera puede servir además para justificar que se haya atribuido el poder legislativo a un órgano antes que a otro. En 1791 podía afirmarse "si un órgano es legislativo, entonces éste es representante". Se desea afirmar el siguiente principio "si es representante, entonces debe ser legislador". Pero para poder jugar ese nuevo papel, el principio debe evidentemente ser modificado. Esa teoría de la representación debe combinarse con el principio democrático que señala: es necesario que aquel que es elegido por el pueblo, sea su representante, y que ejerza la más alta función. El tercer factor es el nuevo papel jugado por el ejecutivo. Desde el momento en que ya no es encasillado en la estricta ejecución de las leyes, sino que contribuye de manera determinante en las orientaciones políticas y elegido por el pueblo, puede encontrar en esa elección la justificación de sus decisiones. Es por ello, que reivindica la calidad de representante como puede verse claramente en Francia bajo la Quinta República.

Los Estados Unidos han conocido una evolución análoga. Mientras que los autores de la Constitución habían considerado que era el Congreso quien constituía el representante legítimo, el presidente Jackson sostenía en el siglo XIX que él era también el representante del pueblo, quien le había confiado un mandato para llevar a cabo cierta política. Más tarde, Wilson iría más lejos y pretendería establecer que el presidente no era solamente un representante, sino que era el mayor representante del Congreso, porque representaba no sólo una serie de circunscripciones, sino al pueblo entero.

D) La soberanía nacional y la responsabilidad de los funcionarios y de sus representantes.

Parece que la soberanía tiene por consecuencia necesaria la plena responsabilidad de todos aquellos que ejercen, bajo cualquier título, la autoridad pública. Todos, en efecto, actúan no en virtud de un derecho propio, sino a nombre de la nación. Eso parece verdadero no solamente en cuanto a los funcionarios propiamente dichos; es decir, en cuanto a aquellos cuya única misión consiste en aplicar reglas trazadas por la ley, sino también, en cuanto a los representantes, es decir, en cuanto a aquellos que tienen un poder de decisión, más o menos arbitrario y desean velar por la nación.

La responsabilidad de los funcionarios implica dos situaciones: en primer lugar, una sanción, toda vez que un funcionario o representante se exceda en sus poderes. En segundo lugar, la revocabilidad de todo funcionario o representante por la autoridad, que le ha confiado su poder o su función, siempre que esa autoridad pueda temer que sin superar los límites de los poderes a ella delegados, los ejerza sin embargo de una manera poco útil o peligrosa. Todo ello, se refiere a la condición natural de aquel que ejerce el derecho de otro por la sola voluntad de otro.

La Constitución francesa de 1793 estableció como principio: “la garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios no está asegurada”. Pero el derecho común de los pueblos libres, ha eliminado por el contrario, las principales consecuencias; al menos en lo que concierne a los representantes. Las razones son las siguientes: en primer lugar, que esa responsabilidad es prácticamente muy difícil de organizar, pues frecuentemente iría en contra del interés público, contra el verdadero interés de los representantes, paralizando por miedo, el juego

constante de las instituciones representativas. "On peut presque dire que le gouvernement représentatif tend naturellement à l'irresponsabilité des représentants; mais cela doit être sainement entendu. Il est un première responsabilité que personne ne peut songer tant dépasse sciemment et de mauvaise foi ses pouvoirs tels qu'ils sont fixés par la Constitution ou par la loi."⁶⁶

Salvo la dificultad de encontrar la jurisdicción apropiada para pronunciar la sanción, que normalmente debe ser una pena y que puede entrañar la privación de la función, el principio de la plena responsabilidad se impone en nombre de la moral social, tratándose del titular del ejecutivo, de los legisladores o de los jueces.

Existe sin embargo una divergencia doctrinal: ciertos autores estiman que el único criterio determinante es la responsabilidad política del gobierno. Éstos resaltan un rasgo esencial, de manera que un régimen comprendería la responsabilidad política, pero el derecho de disolución no debería ser considerado, según ellos, como parlamentario. Los autores definen al régimen parlamentario como aquel en el cual los ministros son políticamente responsables.

Por el contrario, existen otros autores que sostienen que el régimen parlamentario verdadero, resulta de la combinación de dos criterios: es necesario que la responsabilidad política y el derecho de disolución estén presentes. En el caso, en el que el ejecutivo no dispone del derecho de disolución, se encuentra sujeto a las órdenes del poder legislativo, que se convierte en órgano dominante y se está en presencia no de un régimen parlamentario sino de un régimen de asamblea.

En el lenguaje jurídico, la responsabilidad en sentido amplio, es la obligación de afrontar las consecuencias de ciertos actos. Trátase de ministros, se distinguen hoy tres formas de responsabilidad: penal, civil y política. Debe subrayarse un punto capital: la distinción no se refiere a la naturaleza de los actos que dan lugar a la responsabilidad o al fin dentro del cual pueden ser comprometidos; pues tratándose de ministros, los actos y el fin son siempre políticos. Esa distinción se incorpora solamente en el procedimiento empleado para entender el tipo de sanción que puede ser impuesta.

La responsabilidad penal es aquella que se contrae mediante un procedimiento semejante a la que se encuentra en vigor en las jurisdicciones criminales. Se refiere particularmente a la distinción de una fase de acusación y de una fase de juicio y la posibilidad otorgada al acusado de

⁶⁶ Esmein, A., *op. cit.*, p. 481.

presentar su defensa. Eso da lugar a una sanción penal, es decir, una pena.

La responsabilidad civil es aquella que se contrae frecuentemente ante las jurisdicciones civiles ordinarias, según el procedimiento civil, la condena será una indemnización.

La responsabilidad política es aquella que se contrae según un procedimiento puramente político; es decir, que da lugar a un simple voto por una asamblea. La sanción es entonces política, con la obligación de dimitir. La responsabilidad política se analiza entonces como el poder, del cual dispone una asamblea, para forzar a un ministro a dimitir, o en otro términos, como un poder de revocación. Puede ser, individual, si se ejerce contra uno o varios ministros, pero no contra el conjunto del gobierno. Puede ser colectiva, es decir, cuando los ministros son solidarios y un voto hostil de la asamblea entraña la obligación para el jefe de gobierno de presentar la dimisión total del equipo.

La responsabilidad puede ser contraída, sea, por iniciativa de un parlamento, o por iniciativa de un gabinete.

En el primer caso, uno o varios parlamentarios proponen a sus colegas el voto de un texto, que se designa de manera variable, por ejemplo, “moción de censura” o de “desconfianza”. Si ese texto es adoptado, el gobierno tiene la obligación de presentar su dimisión.

La responsabilidad también puede contraerse por iniciativa del gabinete, cuando éste somete un texto; un proyecto de ley por ejemplo, al voto de una asamblea, y amenaza con dimitir si ese texto no es adoptado.

Esa técnica se llama “cuestión de confianza” porque el gobierno demanda a la Asamblea la manifestación de su confianza al adoptar un texto.

La cuestión de confianza es empleada como un medio de presión, cuando el gabinete estima que el texto que deposita no sería adoptado espontáneamente. Si la asamblea rechaza el texto, entonces el gobierno debe considerar que le ha manifestado su desconfianza y está obligado a dimitir.

El constitucionalista Georges Burdeau afirma “Certaines constitutions, notamment depuis la Première Guerre mondiale, ont tenté d’éviter les conséquences qu’entraînerait pour la stabilité du gouvernement, la mise en jeu trop facile et trop fréquente de la responsabilité. On a ainsi fixé des conditions au dépôt, à la discussion ou au vote d’un motion de censure”.⁶⁷ Se exige que el texto

⁶⁷ Burdeau, Georges. *op. cit.*, p. 115.

sea propuesto por un mínimo de parlamentarios, que en cierto plazo se separe el depósito y la discusión o también se fijen modalidades particulares para el voto, a fin de evitar que una moción de censura no sea adoptada fácilmente. Igualmente, puede someterse el rechazo de la confianza en ciertas condiciones, por ejemplo, cuando una mayoría calificada se pronuncia contra el gobierno. El régimen parlamentario acondicionado por esas constituciones es llamado "parlamentarismo racionalizado".

La disolución es la decisión por la cual se pone fin a los poderes de una asamblea antes de la expiración del mandato de sus miembros.

El derecho de disolución pertenece según el caso, al jefe del Estado o al gobierno. La disolución se aplica ya sea a una cámara solamente, o a dos, como en Italia. Las teorías del régimen parlamentario, atribuyen a la disolución, numerosas funciones muy diferentes y parcialmente conciliables. Puede conocerse como un medio por el Jefe de Estado, de deshacerse de una cámara hostil, en la espera de que las elecciones aporten una nueva mayoría. En segundo lugar, puede ser comprendido como un medio simétrico de la responsabilidad política del gabinete, permitiendo equilibrar a una cámara, particularmente la cámara baja. En tercer lugar, se considera que el régimen parlamentario da lugar a conflictos entre la cámara y el gabinete, o entre la cámara y el Jefe del Estado. En los dos casos, ese conflicto se traduce por la puesta en marcha del arbitraje del cuerpo electoral, que podrá ya sea, renovar a la mayoría hostil o reemplazar esa mayoría por otra que sostenga al gobierno.

En cuarto lugar, una asamblea puede ser dividida en numerosos grupos, totalmente irreconciliables y formar una mayoría susceptible de sostener al gobierno; es decir, votar los textos que el gobierno necesita. Una asamblea tal es llamada ingobernable y la disolución puede parecer como medio de operar una redistribución de cartas, ante la espera de que las elecciones crearán las condiciones necesarias para que se forme una mayoría.

En quinto lugar, puede estimarse que la amenaza de disolución puede disuadir a los parlamentarios de rechazar la confianza en el gobierno, porque pueden temer que no encontrarán su silla en las elecciones legislativas.

La constitución puede someter la disolución en ciertas condiciones. Según la función que se le atribuya, puede volver difícil o fácil, la autorización del ejercicio del derecho de disolución en ciertas circunstancias solamente, fijar plazos en los cuales deben desarrollarse las elecciones,

determinar las modalidades de ejercicio del poder ejecutivo cuando la disolución ha sido pronunciada, etc.

La categoría de régimen parlamentario fue construida por la doctrina, basada en un pequeño número de ejemplos históricos principalmente en Inglaterra y Francia, en la época de la monarquía constitucional. En los dos casos, el régimen no deriva de la aplicación de la constitución, sino de una transformación de las instituciones. El elemento esencial, tanto en Francia como en Inglaterra, es el nacimiento de la responsabilidad política, que se lleva a cabo según modalidades diferentes.

En Inglaterra, deriva de la responsabilidad penal. Se ha observado que la responsabilidad de los ministros, ha sido siempre política, pero ésta se ejercía según un procedimiento penal: los ministros podían ser acusados por la Cámara de los Comunes y eran juzgados por la Cámara de los Lores. Sin embargo, como los delitos por los cuales los ministros podían ser acusados y juzgados no eran definidos por ningún texto y las penas aplicables no podían determinarse, las cámaras disponían de un poder totalmente discrecional y podían condenar a los ministros, sin importar qué pena era la conveniente, sin importar qué tipo de acto decidieran considerar como delito; por ejemplo, para un político juzgado malvado.

Es comprensible que a mediados del siglo XVIII, la simple amenaza de ejercer la acusación era suficiente para entrañar la dimisión de los ministros, y a finales del mismo siglo, no era necesario amenaza expresa; era suficiente un voto de desconfianza.

“On peut d’abord considérer la dissolution comme un moyen destiné à donner la parole au peuple dans un moment où ses gouvernants, soit parce qu’ils ne son pas d’accord, soit parce qu’un problème neuf et grave se pose à eux, hésitent à engager le destin de la collectivité sans l’avoir consultée. La dissolution serait alors “le seul moyen de permettre au peuple de faire connaître son opinion en régime de démocratie représentative”. Elle jouerait ainsi le rôle imparti au référendum tout en étant plus efficace que lui puisqu’elle met en cause le mandat des députés et non pas seulement un de leurs actes.”⁶⁸

Francia conoció el significado de la responsabilidad política desde el primer semestre de 1792.

⁶⁸ Burdeau, Georges. *Traité de Science Politique*, t. IX. Les Façades Institutionnelles de la Démocratie Gouvernante, Librairie Générale de Droit et de Jursiprudence, Paris, p. 446.

Sin embargo, es un proceso diferente que se llevó a cabo bajo la monarquía parlamentaria francesa. La vía inglesa, no era práctica, porque los ministros no podían ser acusados por la cámara de representantes sino “por el hecho de traición o de concusión” y sobre todo porque la Carta establecía que “las leyes particulares especificarán la naturaleza de los delitos y determinarán la persecución de los mismos”. Aun cuando las leyes no hubieran sido votadas, la mayoría de la Cámara, descubrió rápidamente otro medio más simple, para constreñir a los ministros a dimitir llamada “la negativa de concurso”, es decir, el rechazo de votar las leyes, especialmente la ley de finanzas, el presupuesto.

Colocados ante la amenaza de una negativa de concurso, los ministros no podían evidentemente permanecer en su función.

2.2.3. La evolución del régimen parlamentario

El régimen parlamentario, corresponde a un esquema al cual la realidad ha aportado sensibles alteraciones. Hubo un momento, donde esquema y realidad coincidían casi perfectamente. Fue así en Inglaterra, durante el reinado de la reina Victoria, y en Francia bajo la monarquía de Julio. Es entonces cuando existían verdaderamente en el Estado, dos poderes: la autoridad real y el poder derivado de la representación nacional. Lo que ameritaba ser llamado régimen parlamentario clásico, es el sistema gubernamental que ha permitido combinar esos dos poderes, y llamarlos a colaborar con el Gabinete. El poderío del régimen monárquico, comenzó a decaer, trayendo consigo el ascenso de la estructura parlamentaria. El parlamentarismo aparece así como una fórmula de transición entre la época de la prerrogativa monárquica y la era de la soberanía del pueblo. Esa alianza a la cual el régimen parlamentario debe la fortuna de existir, fue frágil pues con el paso del tiempo el compromiso se vuelve cada vez mayor.

Para marcar los tiempos de esa evolución, los constitucionalistas han imaginado una distinción de dos tipos de régimen parlamentario. Uno llamado parlamentarismo dualista, que se califica así, porque supone dos centros de impulso de la vía política: uno situado en el seno de la asamblea representativa y el otro en el ejecutivo.

Resulta entonces que el Gabinete ministerial que es el rasgo de la unión entre los dos poderes, debe beneficiarse a la vez de la confianza de las Cámaras y el apoyo del jefe de Estado. Esa fórmula debe, gracias a su aplicación por la monarquía de Julio, la calificación de “parlamentarismo orleanista.” El otro tipo de régimen parlamentario es llamado parlamentarismo monista, porque el Poder procede de una fuente única: el Parlamento. En ese caso, el jefe de Estado no desempeña sino un papel obscuro, porque el Gabinete ejerce su autoridad, basado en la confianza que le va a otorgar la Asamblea.

El riesgo que se corre con el régimen monista, es el de engendrar una concentración de todos los poderes en manos de los parlamentarios, y por consiguiente, degenerar en régimen de asamblea. Es por ello que el sistema monista no puede conservar el carácter de “parlamentario” sino con la condición de que el gobierno pueda escapar a su domesticación por las Cámaras. Esa condición que es de orden político, pues no pertenece a los textos la facultad de crearla, es satisfecha cuando la opinión se divide entre dos partidos. En el caso del multipartidismo, asegura la preponderancia de uno de ellos. En esa hipótesis, en efecto, el jefe de gobierno podrá desempeñar su calidad de líder del partido mayoritario, para tomar las iniciativas y eventualmente imponerlas al Parlamento.

Puede concluirse de esta manera, que el parlamentarismo monista es el fruto de una cierta conjunción política.

Aun cuando la evolución histórica haya hecho desaparecer las condiciones políticas necesarias para el funcionamiento del parlamentarismo, las constituciones y las personalidades dirigentes han tratado de seguirlo.

Existe en principio un motivo de orden psicológico. El régimen parlamentario ha sido el marco dentro del cual, se afirman las libertades políticas. De donde su prestigio, por las asambleas, es una evocación de sus primeros logros; y para los ciudadanos, un homenaje a su libertad política. Se asocia por otro lado a la idea de una democracia moderada, que acepta la tutela de un gobierno eventualmente capaz de resistir a los ataques pasajeros de las asambleas. El parlamentarismo satisface por un lado las susceptibilidades de la representación nacional y por el otro, elimina a los adversarios de la aventura que se fian de una voluntad popular.

Existen numerosos esfuerzos que tienden a asegurar la conservación del estilo parlamentario. Es cierto que lo que da valor al parlamentarismo, es la relativa libertad que permite.

Procedente de dos poderes, el Gabinete puede escapar a la presión exclusiva de cada uno de ellos. Por tanto, el parlamento conserva una posibilidad de iniciativa y de autonomía de movimiento, favorable para el buen cumplimiento de la tarea gubernamental.

Lo que hace imposible la reconstitución del parlamentarismo primitivo, es la monopolización de poder por el Parlamento. Un equilibrio supone dos fuerzas, pero en las democracias contemporáneas no existe ni una ni la otra. Es un hecho que la asamblea puede consentir una división de competencias, pero el poder así creado no será sino una delegación.

La evolución del parlamentarismo no ha sido uniforme. Sin duda los avances que se han logrado, han debilitado la figura del jefe de Estado; pero mientras que en ciertos Estados existe una preponderancia del gabinete, como en el caso de Inglaterra; en otros, el Parlamento tiende a ser un órgano dominante. Su estructura es demasiado alta para permitir colocar frente a él un órgano que lo iguale.

Es verdad, que entre el ejecutivo que gobierna y la Cámara que controla existe una cierta separación de poderes. Pero ese equilibrio estaba condenado a no ser una fórmula impresa.

A) El gobierno de gabinete

El teórico inglés Bagehot, constataba en 1869, que el Gabinete tenía como fin el de confiar la autoridad soberana a un solo poder. Ese poder único, es el parlamento, en el cual, los ministros llevan consigo también el título de ministros de su Majestad, formando el cuerpo ejecutivo. En Inglaterra, existe una sólida organización de partidos y una disciplina rígida para sus miembros. Gracias a ello, el Primer ministro, tiene la característica de ser jefe de un partido y una personalidad importante que cuenta con la fidelidad de su mayoría. La confianza que el Parlamento acuerda así al Gabinete, vuelve difícil la causa de responsabilidad ministerial. La autoridad del Gabinete dispone de un medio de presión eficaz sobre la asamblea. De ahí se explica que la estabilidad ministerial sea uno de los rasgos característicos de la vida política inglesa, mientras que en Francia, los ministros se suceden a la par del cambio de estación.

El gobierno de gabinete, gracias a la estrecha solidaridad entre la mayoría parlamentaria y el Primer ministro, asegura a éste las más grandes prerrogativas en la dirección de los asuntos gubernamentales y deja al Parlamento únicamente un papel de control.

El análisis de la estructura constitucional es insuficiente para proveer una clasificación auténtica de las formas políticas.

B) El gobierno parlamentario y la supremacía de la asamblea

El jefe de Estado en Francia es elegido por el Parlamento, pero se encuentra privado del derecho efectivo de elegir y de revocar libremente a sus ministros. "C'est qu'en effet les rapports qui s'établissent entre lui et le Parlement n'étaient pas aussi confiants que ceux qui régissent dans le système britannique."⁶⁹ Por un lado la intervención de los partidos, no permite contar con una mayoría estable, pues las mayorías, resultado de una régimen electoral dominado por las coaliciones de partidos, son esencialmente efímeras. Por otro lado, el ministro es obligado a apoyarse sobre mayorías cambiantes, y por consecuencia no puede realizar su política sino por fragmentos y al azar.

El ministro fue así llevado a renunciar a toda autoridad durable para seguir las directivas del Parlamento. Ese desplazamiento del centro de gravedad del poder, se expresa a través de la multiplicidad de votos de desconfianza, provocando una rápida sucesión de los gobernantes. De su lado, el Parlamento se considera como un representante único, la voluntad popular, reivindicaba no solamente el ejercicio del derecho de control sino también el papel de dirección. Aun cuando se inmiscuía a la vez en el dominio de la política general y en aquel de la administración, tenía el gobierno bajo su tutela.

Sin duda, los ministros no estaban obligados a inclinarse. Su responsabilidad política les imponía la obligación de dimitir en caso de divergencia de opinión con la Asamblea. Pero la dimisión de una sucesión de ministros terminaba, por el período envisioned, en la sumisión del Gabinete. El gobierno no domina al parlamento, la mayor parte del tiempo, sino sigue su política.

C) El gobierno de asamblea

⁶⁹ Burdeau, Georges, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980, p. 173.

1º Caracteres.- El régimen convencional que se llama gobierno de asamblea, descansa sobre la desigualdad de dos poderes; el legislativo y el ejecutivo. La autoridad preponderante es la asamblea, que encarna el poder en su plenitud. Por consecuencia, si un ejecutivo parece innecesario para cumplir con la política que le es encomendada, no podrá sino delegar su poder a una asamblea.

2º Aplicaciones.- La historia señala dos aspectos del régimen convencional: el régimen convencional de intención, y el régimen convencional de hecho, que en Francia ha tenido el mismo resultado.

a) El tipo de gobierno convencional de intención, es aquel que se ejercía en Francia en la Convención, y que se introdujo en la Constitución del 24 de junio de 1793. El ejecutivo estaba remitido a un consejo ejecutivo de 24 miembros, nombrados por el Cuerpo legislativo y del cual la constitución especificaba que no podía actuar sino en la ejecución de las decisiones de la asamblea.

El régimen convencional, es aquel que existe en Suiza, gracias a la influencia política de sus vecinos, su funcionamiento no da lugar a exceso alguno.

El ejecutivo de la Confederación suiza y el Consejo federal, cuyos siete miembros son elegidos por cuatro años por la Asamblea federal, forman el Consejo nacional y el Consejo de Estados. Entre los miembros del Consejo federal, la Asamblea federal nombra cada año al Presidente de la Confederación, cuyo papel es sobre todo representativo. El Consejo federal no es sino el agente de ejecución de las decisiones de las cámaras. Son ellas, quienes, en los términos de la constitución, ejercen la autoridad suprema de la Confederación. Éstas pueden dirigir instrucciones al Consejo federal, anular sus decisiones o modificarlas. Por otro lado, debe rendir cuentas de su gestión a la Asamblea, quien traza las directivas que debe seguir. Así puede observarse la presencia de una subordinación integral del ejecutivo.

Solamente de hecho, el Consejo federal posee una gran autoridad. En principio, es estable, porque sus miembros son casi constantemente ratificados. Si un desacuerdo se produce entre la Asamblea y el Consejo federal, éste se somete, pero no abandona el poder. El diferendo se resuelve por medio de un acuerdo mas no por una ruptura.

La situación de las Cámaras es tal, que les permite domesticar al ejecutivo, pues no tienen el monopolio de la expresión de la voluntad de la nación, ya que Suiza conoce la iniciativa y el

referéndum popular. El Consejo federal dispone en realidad del poder gubernamental y en materia legislativa particularmente, el derecho de iniciativa. También dispone de poder sobre la dirección de las comisiones que estudian los proyectos; por tanto, es el órgano preponderante de la Confederación.

b) Al lado de esos ejemplos de gobiernos de asambleas voluntariamente instituidos como tales, existen otros donde el régimen es el resultado de la práctica política.

Puede afirmarse de manera general, que el gobierno convencional es la degeneración normal del régimen parlamentario.

D) La ley parlamentaria.-

La existencia de la jerarquía formal entre la ley y el reglamento obliga a los gobernantes a solicitar del Parlamento, la autorización para solucionar las materias no legisladas o para modificar por decreto, las leyes existentes. Es aquí donde se encuentra un monopolio legislativo del Parlamento.

Para evitar la renovación de los debates que se levantan por esa cuestión, la Constitución francesa de 1958 procedió a una división de materias legislativas entre el Parlamento y el Gobierno, enumerando aquellas que deben ser legisladas por las cámaras.

Las que no se encuentran comprendidas en la siguiente enumeración, pueden ser legisladas por el Gobierno.

Deben obligatoriamente ser votadas por el Parlamento las siguientes:

1. Los derechos cívicos y las garantías fundamentales acordadas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; las sujeciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en su persona y en sus bienes;
2. La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales y las sucesiones;

3. La determinación de los crímenes y delitos así como las penas que les son aplicables; el procedimiento penal; la amnistía; la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados;
4. La variedad de tasas y las modalidades del recaudo de las imposiciones de toda naturaleza; el régimen de emisión de la moneda.

La ley fija igualmente las reglas concernientes:

1. Al régimen electoral de las asambleas parlamentarias y las asambleas locales.
2. A la creación de categorías de establecimientos públicos;
3. A las garantías fundamentales acordadas a los funcionarios civiles y militares del Estado;
4. A la nacionalización de empresas y las transferencias de propiedad de empresas del sector público y el sector privado.

Por otro lado, la ley determina los siguientes principios fundamentales:

1. La organización general de la defensa nacional;
2. La libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos;
3. La enseñanza;
4. El régimen de la propiedad, los derechos reales y las obligaciones civiles y comerciales;
5. El derecho del trabajo, el derecho sindical y de la seguridad social.

Las leyes de finanzas determinan los recursos y las cargas del Estado en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica y por las leyes de programa que determinan los objetivos y la acción económica y social del Estado.

Puede observarse que la constitución no establece ninguna diferencia entre ley parlamentaria y ley referendaria. Teóricamente, una ley adoptada por referéndum, podría ser abrogada o modificada por una ley parlamentaria.

Resulta difícil imaginarse que el Parlamento abrogue una ley votada por el pueblo. Es necesario admitir que aún con el silencio de la Constitución, existe una jerarquía entre la ley refrendaria y la ley parlamentaria.

Desde hace mucho tiempo, ante la amplitud de la reglamentación necesaria en el Estado moderno, los publicistas consideraron que la solución de los problemas era el establecimiento de una lista de materias que serían legislativas por su naturaleza; las otras podrían ser tratadas por vía de reglamentos.

Antes de la guerra, el Parlamento se limitaba solamente a la enunciación de principios generales de la legislación, que dejaban al gobierno el esmero de poner en marcha una legislación apropiada.

La distinción entre reglas y principios se mantiene difícilmente en razón de la propensión de las asambleas a entrar en el detalle de las medidas edictadas.

E) La competencia normativa del gobierno.-

La competencia normativa del gobierno comprende:

1. La facultad de regular las materias distintas de aquellas que son del dominio de la competencia del parlamento.

La competencia legislativa del Gobierno, es una competencia de derecho común, porque el Parlamento no tiene sino una competencia de atribución.

2. Las medidas que son normalmente del dominio de la ley en el sentido formal y material, autorizan al Gobierno a tomarlas, en virtud de una habilitación parlamentaria.

El gobierno ejerce la primera de sus competencias legislativas por vía de decretos reglamentarios; la segunda, por vía de ordenanzas.

1º Los decretos reglamentarios.- Existen dos categorías de reglamentos: los reglamentos autónomos y los reglamentos de tipo clásico. Sin duda, constituyen los unos y los otros, actos administrativos sometidos al control jurisdiccional; pero en los primeros, el gobierno dispone de una libertad de iniciativa total, mientras que en los segundos, debe referirse a una ley preexistente que constituye una diferencia suficiente para que se establezca entre ellos una distinción.

a) Los reglamentos autónomos.- Son aquellos que por su naturaleza, son verdaderas leyes, pues escapan al control de la legalidad que el Consejo de Estado ejerce normalmente sobre los actos administrativos. No se encuentran sometidos sino al respeto de “los principios generales del derecho”.

b) Los reglamentos de tipo clásico.- Son aquellos que toma el gobierno para asegurar la aplicación de una ley preexistente. Esa es una competencia tradicional del poder ejecutivo.

La jurisprudencia, tanto del Consejo constitucional como del Consejo de Estado, ha reconocido expresamente al poder reglamentario, la facultad de tomar las medidas necesarias en la aplicación de la ley, en las materias reservadas a ésta.

Dentro de la categoría de reglamentos de tipo clásico, deben ser incluidos igualmente, aquellos que se refiere a materias no atribuidas al Parlamento. El gobierno dispone evidentemente en esas materias, de una larga autonomía, pero está sometido al respeto de las reglas emitidas por el Parlamento bajo la forma de principios fundamentales. No podrá ignorarlos, ni crear nuevos.

El contenido de los principios, varían en función de la materia de que se traten.

F) El poder reglamentario y las materias ya legisladas.- La existencia de un poder reglamentario autónomo, plantea la cuestión de saber lo que el gobierno puede hacer cuando el Parlamento ha legislado ya sobre la cuestión.

a) Las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Constitución, pueden ser modificadas por decreto después del consentimiento del Consejo de Estado, si se refieren a materias que tengan un carácter reglamentario;

b) Las leyes votadas desde la entrada en vigor de la Constitución, no pueden ser modificadas por decreto por la simple iniciativa del Gobierno;

c) No pueden ser modificadas sino cuando el Consejo constitucional ha declarado que la materia objeto en cuestión tiene un carácter reglamentario.

De esas reglas, resulta por una parte que la intervención del Parlamento no excluye aquella del Gobierno si se refiere a la materia reglamentaria, y por otra parte, el Consejo constitucional es el soberano en cuanto a la repartición de competencias entre el Parlamento y el Gobierno.

“Il est cependant arrivée fréquemment que le Gouvernement ait soumis au Parlement des projets de loi dont certaines dispositions ressortissaient au domaine réglementaire. Tel a été par exemple, le cas pour la loi d’orientation de l’enseignement supérieur de 1968, pour la loi sur la recherche scientifique et pour la loi d’orientation foncière. Le Premier ministre a justifié cette méconnaissance du partage des compétences normatives en faisant valoir que le Gouvernement pouvait soumettre au vote du Parlement des dispositions d’ordre réglementaire chaque fois que la discussion d’une loi de portée générale l’exigeait pour être complète et exhaustive.”⁷⁰

⁷⁰ Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 590.

CAPÍTULO TERCERO

BOSQUEJO HISTÓRICO DEL PARLAMENTO

3. HISTORIA DEL RÉGIMEN BRITÁNICO

El sistema británico presenta para la ciencia del Derecho Constitucional un triple interés. En primer lugar, es el más antiguo, si se considera que la edad de ciertas fuentes escritas, o la forma exterior de las autoridades políticas no se estableció sino desde el siglo XVIII. Ello explica que Gran Bretaña haya podido servir de modelo o fuente de inspiración para diversas constituciones como la Constitución americana de 1787 y la Carta francesa de 1814.

“D’autre part, c’est à partir du système anglais que l’on a élaboré le modèle du régime parlementaire, que l’on a l’habitude d’opposer aujourd’hui au régime présidentiel. Mais le système anglais auquel on se réfère était celui qui fonctionnait au XIX siècle, tandis que le système contemporain est fort différent.”⁷¹

3.1. Sus orígenes

El sistema político británico, encuentra sus orígenes en la Edad Media por la Gran Carta de 1215.

Durante la evolución del Parlamento, el rey se vio obligado a aceptar las nuevas leyes otorgadas por Juan sin Tierra, las cuales concedían un cierto número de derechos y de privilegios y poseía el principio esencial de que ningún impuesto podía ser levantado sin el consentimiento del Gran Consejo, cuya labor estaba a cargo de los vasallos del rey. Es ese Gran Consejo quien toma como nombre en el siglo XIX “Parlamento”. Este órgano se dividirá en dos cámaras, la primera, es aquella donde deliberan los barones y los representantes de la Iglesia; la segunda, se

⁷¹ *Ibidem.* p. 196.

encuentra compuesta de delegados de los Comunes.

Las cámaras le proponían. Sin embargo, el Parlamento no se reunía sino cuando el rey necesitaba nuevos recursos, y éste conservaba el poder de imponer leyes nuevas o de suspender la leyes existentes (prerrogativa real).

La concepción británica del derecho es muy diferente a las concepciones que de éste tiene la Europa continental. En particular, la costumbre o "common law" juega un papel muy importante. La organización inglesa de los poderes públicos no se encuentra contenida en un texto escrito dotado de un valor superior a la ley ordinaria dentro de una Constitución; sino que se define en una serie de leyes ordinarias, reglamentos, prácticas, costumbres y usos; por tanto, no existe codificación.

Ninguna de esas disposiciones que son agregadas unas a otras a través de los siglos, desde la Gran Carta de 1215, tiene un valor jurídicamente constitucional; es decir, no se impone al legislador.

El Parlamento puede modificar todas las reglas libremente: en ese sentido, Maurice Duverger señala que "...il peut tout faire, sauf changer un homme en femme. En pratique, cependant, l'esprit traditionaliste du peuple britannique est si profond que ces usages son plus solides et mieux respectés que beaucoup de dispositions écrits contenues dans des Constitutions formelles."⁷²

El poder real empezó a desaparecer al término de las guerras civiles del siglo XVIII. El "Bill of Rights" de 1688 consagra el principio de la anulación del impuesto y suprime la esencial prerrogativa real. A este respecto Follard señala "The forces it represented against the church enabled it later on to repress its monarchical allies; and, while monarchy was severely cheked in 1688, sovereignty was strenghtened and developed".⁷³

Desde ese momento, las leyes no podían ser adoptadas sino después de haber sido votadas por las cámaras y sancionadas por el rey, quien no podía por sí mismo crearlas o suspender su ejecución. Se llama entonces Parlamento, al órgano complejo formado por el rey y dos cámaras. Y es el Parlamento y no el rey, quien es el soberano.

⁷² Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, t. 1. Les grands systèmes politiques, Paris, 1973.

⁷³ Follard, A. F., *The Evolution of Parliament*, New York, 1968, p. 15.

Así, ese sistema es considerado como un gobierno mixto, porque el poder esencial, el poder legislativo, es ejercido conjuntamente por un rey, la aristocracia (la cámara de los Lores) y el pueblo (la cámara de los Comunes). En cuanto al poder ejecutivo, continúa siendo ejercido por el rey con la ayuda de sus ministros. Es ese sistema mixto, que es llamado también, equilibrio de poderes, porque los tres poderes legislativos parciales se equilibran, cada uno puede frenar las leyes deseadas por los dos otros.

A partir de ese modelo, se ha elaborado la doctrina llamada de “la separación de poderes”, que como se ya se señaló, significa que una sola autoridad no puede ejercer por sí sola, todos los poderes. Es en razón a esas condiciones que funcionaron desde el siglo XVIII, que el régimen parlamentario se estableció. “Parliamentary institutions have, in fact, been incomparably the greatest gift of the English people to the civilization of the world. Civilized man has drawn his religious inspirations from the East, his alphabet from Egypt, his algebra from the Moors, his art and literature mainly from Greece, and his laws from Rome. But his political organization he owes mostly to English conceptions, and constitutional systems all over the world are studded with words and phrases which can only be explained by reference to the medieval English parliament”.⁷⁴ En la Edad Media, se encuentran dos actores en la escena política inglesa: por una parte, el Rey, quien dirige los asuntos del Estado con el apoyo de sus consejeros; y por otra, el Parlamento, que el Rey reúne cada año para organizar las tropas, obtener ganancias financieras, declarar la guerra. Surge un intercambio el Rey necesita del dinero y el Parlamento exige el poder de “consentir” a pagar los impuestos. “L’un ne peut fonctionner sans l’autre. Le Roi doit réunir son Parlement, pour le “consulter” sur ces problèmes.”⁷⁵

Es en Inglaterra donde el equilibrio se establece, gracias a una serie de acontecimientos que logran transportar la autoridad del rey a los ministros.

Las causas del decaimiento del poder real son las siguientes:

a) Por una parte, la ausencia de la responsabilidad del rey. La autoridad de un jefe, va a la par con su responsabilidad. La inviolabilidad del monarca amortigua su voluntad.

⁷⁴ Pollard, A. F., *op. cit.*, p. 3.

⁷⁵ Lorient, Gérard, *Idéologies et Régimes Politiques Comparés*, Québec, 1980, p. 39.

b) Por otra parte, la influencia de las revoluciones. Inglaterra conoció dos en cuarenta años, aquella de 1648 y la de 1688. Las revoluciones demuestran que los gobernantes son mortales. La sustitución de una rama dinástica por otra no es tan favorable para el prestigio de los reyes.

A partir del advenimiento de la casa de Hanover, Inglaterra ha conocido una serie de reyes verdaderamente imposibles. La dinastía de los Jorges (de 1714 a 1837); el primero de ellos no hablaba inglés y por consecuencia se desinteresaba de los debates ministeriales; el segundo no trataba de quitarles a los ministros la independencia que habían adquirido gracias a su predecesor; el tercero estaba loco; el cuarto, desprovisto de todo prestigio en razón de su vida conyugal y el quinto, era débil.

A partir de 1837, comienza el largo reinado de Victoria, mujer inteligente, pero que utilizaba precisamente toda su habilidad política para apoyar a los ministros de primer plano.

Paralelamente a esa ascensión, su situación política se precisó. Los ministros se volvieron responsables ante el Parlamento; es decir, obligados a retirarse cuando cesaban de serlo de acuerdo con la Cámara de los comunes. Esa responsabilidad política nació de la responsabilidad penal llamada *impeachment*. En efecto, ante la amenaza de acusar a los ministros ante la Cámara de los Lores; la Cámara de los comunes tenía la costumbre de retirarlos mediante un voto de desconfianza.

El Primer Ministro era elegido por la Reina. Esa elección se volvió ilusoria desde que la fuerte organización de los partidos los colocó bajo la autoridad de un solo líder: la Reina debía elegir al líder del partido mayoritario. "Jusqu'au milieu du XIXe siècle, la discipline des partis étant moindre, la Couronne pouvait choisir entre plusieurs leaders rivaux (la reine Victoria préfère Lord Rosberry à Sir William Harcourt)".⁷⁶

Entre 1919 y 1935, la ausencia de la mayoría debida al tripartidismo provisorio hizo reaparecer ese poder de elección (Jorge V demandó a M. Mac Donald su permanencia como Primer Ministro en 1931, aun ante la dimisión de su Gabinete y la desavenencia de su partido). Los otros ministros eran elegidos por el Primer Ministro; la Reina los nombraba jurídicamente, pero sin intervenir en su designación. Los "secretarios parlamentarios" que se asemejan un poco a los subsecretarios de Estado, no eran nombrados por la Corona.

⁷⁶ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 250.

Los ministros eran miembros del Parlamento (sin embargo, el Gabinete, estaba formado por algunos personajes no parlamentarios). La mayor parte pertenecían a la Cámara de los Comunes: aunque una disposición legal de 1937, previno un máximo de miembros, lo que implicó que un cierto número de ministros perteneciera a la Cámara de los Lores.

En Gran Bretaña, los ministros no tienen acceso mas que a la Cámara de la cual forman parte: un ministro perteneciente a los Lores, no puede defender su política en la Cámara de los Comunes. Al jugar un papel importante dentro de la política, ésta confina a los Lores en los puestos ministeriales secundarios. El Primer Ministro particularmente, no puede ser miembro de la Cámara de los Lores (el último en haber sido miembro fue Lord Salisbury, que dimitió en 1902. Ello ocurrió antes de la reforma de 1911 que debilitó los poderes de los Lores). "In fact, since the Parliament Act of 1911, the question of whether or not there is a place for the continued existence of the House of Lords within the modern constitutional machinery has never ceased to command popular interest. The Conservatives favor its retention, even its extension, while many Liberals and the Labour party demand its radical change or abolition".⁷⁷

Desde 1701 se prohibió que los ministros fueran tomados como parlamentarios, para evitar la presiones reales sobre las Cámaras. Un vestigio de esas disposiciones ha subsistido hasta 1926: los diputados nombrados ministros debían someterse a la reelección.

Los ministros son responsables colectivamente ante el Parlamento. A veces, sin embargo, de manera excepcional, los ministros pueden desolidarizarse de sus colegas, sobre una cuestión juzgada secundaria con relación a la política general.

"A more fundamental problem would be the control by the lower chamber of the functions and powers of the upper."⁷⁸

En 1932 un comunicado dio a conocer que ciertos ministros tenían la libertad de votar contra las medidas propuestas por el conjunto del gobierno en materia aduanera. Existe una responsabilidad individual de cada ministro y el gabinete puede desolidarizarse de éste, demandando su dimisión: pero conservando un carácter secundario con relación a la responsabilidad colectiva.

⁷⁷ Friedrich. Carl, J., *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1950, p. 333.

⁷⁸ Pollard. A. F. *op. cit.*, p. 373.

El ministerio inglés es muy complicado. A la cabeza de éste se encuentra el Primer Ministro. Su función es puramente costumbrista: se considera que ésta fue inaugurada por Walpole de 1724 a 1742, pero no fue fijada sino progresivamente.

El título de Primer Ministro fue reconocido desde 1905 de manera indirecta: por la fijación del orden de presencias oficiales, el Primer Ministro adquiere su rango desde la época del Archiduque de Cantorbéry y Lord Chancelier. No debe confundirse el Primer Ministro con el "Lord presidente del Consejo": en Gran Bretaña, éste es el presidente del Consejo privado de la Corona, asiste al Primer Ministro y le sirve de moderador en la Cámara de los Lores. El Primer Ministro asegura algunas veces la dirección de otro departamento ministerial (Winston Churchill fue ministro de Defensa; M. Mac Donald, fue ministro de Asuntos Extranjeros; M. Wilson, fue ministro de Asuntos Económicos), pero este hecho no es frecuente. Por el contrario, el Primer Ministro es generalmente primer Lord de la Tesorería; lo que le confiere un alto mando sobre la nominación de todos los funcionarios. "L'autorité du Premier Ministre est très grand sur le Cabinet: mais elle lui vient plus de sa position de leader du parti majoritaire que de son statut juridique: car, juridiquement, il n'est que "primus inter pares", comme son nom l'indique".⁷⁹ El desarrollo de la disciplina de partidos ha reforzado la influencia del Primer Ministro sobre los miembros del Gabinete.

Cuando la disciplina del partido gubernamental se ha debilitado formándose clanes o fracciones, la autoridad del Primer Ministro se ha resentido. "Jouant, au début, un rôle intermédiaire entre le roi et le parlement, tout en étant un agent du monarque, la fonction de Premier ministre devient, ensuite, organe de confiance commune de deux pouvoirs pour qu'en définitive elle s'appuie exclusivement sur les communes dont elle garde le leadership politique".⁸⁰

Ese movimiento político original de un pueblo, se caracteriza por una cualidad extraordinaria de poder elegir el curso de la historia, canalizando la distribución del poder según la lógica que de él deriva. "C'est à ce titre que le Premier ministre anglais, chef du parti, conduit sa délégation parlementaire dans les Communes".⁸¹

El elemento esencial del ministerio, es evidentemente el conjunto de ministros. Éstos son

⁷⁹ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 253.

⁸⁰ Franqueville. C., *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. 1 Le gouvernement, Paris, 1887, p. 4.

⁸¹ Grove. W. J., *L'exécutif au Royaume-Uni, Unesco, in Les pouvoirs de décision dans l'Etat moderne*, 1967, p. 79.

de dos categorías: los ministros en sentido estricto, a la cabeza de un ministerio (*ministry*); y los Secretarios de Estado, a la cabeza de un "office": la distinción no corresponde a una jerarquía o a un grado de importancia, sino a la fecha de creación del departamento; los "offices" son los antiguos departamentos ministeriales. (*Home secretary, Foreign secretary, War secretary, etc.*), los ministerios son los departamentos nuevos.

Existe una tercera categoría de ministros con otro nombre los "boards" (*bureaux*): eran consejos de algunos miembros elegidos por el Rey a causa de su competencia personal, para respetar las costumbres y las apelaciones tradicionales.

A los lados de cada ministerio existe habitualmente un secretario parlamentario que se asemeja un poco a los subsecretarios de Estado: los más grandes ministerios han tenido dos. No deben confundirse con los secretarios permanentes, que corresponden de alguna manera a los secretarios generales del ministerio. Éstos son nombrados por el Primer Ministro, de acuerdo con el ministro del cual dependen. Una de sus características más importantes es que aseguran el vínculo entre el ministerio y el Parlamento; responden a cuestiones orales, etc. Frecuentemente, reciben la carga de trabajo de una parte del departamento ministerial por delegación.

"Depuis 1941, on a vu apparaître des ministres d'Etat, dont le statut est intermédiaire entre les ministres et les "secrétaires parlementaires": Lord Beaverbrook occupa le premier poste le 1er mai 1941."⁸² Durante la guerra, ciertos personajes fueron nombrados ministros residentes fuera de Londres (en Medio Oriente, el cuartel general de África, Washington, etc.).

"Durant la deuxième guerre mondiale, la fonction de Premier ministre a joué le rôle principal dans la préparation et la conduite du conflit. La position et le rôle du Premier ministre anglais au sein du war cabinet et le rôle de son homologue français à la tête du cabinet de guerre, confirme cette réalité".⁸³

Después de la guerra, la institución evoluciona lentamente hacia la idea de un secretario parlamentario de rango superior.

No deben confundirse los ministros de Estado con los ministros de portafolios; es decir, los que no están encargados de un departamento administrativo.

⁸² Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 253.

⁸³ Eden, A., *Mémoires*, Trad. Fr. J. R. Weiland et J. F. Gravrand. 3. Vol., Paris, 1965, p. 127.

En Francia, las dos expresiones son sinónimas; en Inglaterra éstas designan dos realidades diferentes.

Desde 1945, puede observarse un desarrollo de la institución de ministros sin portafolios, para asegurar la tarea de coordinación.

El Primer Ministro inglés, juega un papel que define su función y le impone las circunstancias, sin correr el riesgo de ser debilitado por las querellas internas, en el marco del partido. Ese partido, no pone en duda su liderazgo, salvo por razones concernientes a su buena administración.

Lo que caracteriza esencialmente la posición de jefe de gobierno inglés con relación a su homólogo del continente europeo, es que el primero, siendo líder indiscutible del partido, conduce la mayoría dentro del parlamento, mientras que el segundo es buscado por esa mayoría.

“Le régime parlementaire, à l’heure actuelle, sous l’angle d’un postulat démocratique, ne se juge correctement qu’à travers le rôle qu’il joue et par la position réservée au chef du gouvernement. Le degré de l’évolution du régime parlementaire se reflète substantiellement dans la position de la fonction de Premier ministre”.⁸⁴

Desde el siglo XVI en la literatura inglesa se forma la silueta de un personaje que asiste al rey en la tarea de gobernar. Los personajes que rodean al rey, son dotados de una habilidad para aconsejar o convencer respecto de tal o cual decisión política.

Desde la restauración inglesa, en 1660 se sentaron las bases para la Reforma del Bill of Rights y la desmoralización de la persona del rey. Esas dos condiciones aportaron al poder, un carácter más humano y terrestre, delimitando así el campo de su ejercicio. El monarca guarda para sí sus derechos en el gabinete, en el seno del cual existe una voz preponderante. La existencia misma de la institución del Consejo de ministros, concretizaba un cierto procedimiento mediante el cual se podían establecer las decisiones. Es verdad que los ministros eran servidores del monarca donde el “Jefe ministro” fue el primero en tener su confianza, mientras que el monarca mismo era su “común jefe y señor”.

El advenimiento al trono de Anna de Estuardo, en 1702 traza una línea muy concreta en el desarrollo de ese procedimiento y puede sostenerse que sus reglas contenían ciertos rasgos parlamentarios, al ser la función de Primer ministro, realmente provechosa.

⁸⁴ Amos, M., *La Constitution anglaise*, Paris, 1935, p. 77.

Bajo su reinado se constata una aceleración positiva hacia el sistema de gobierno del gabinete en tres direcciones: el gobierno de partidos, el gabinete autónomo y el parlamento.

La función de primer ministro fue designada por varios vocablos, de los cuales los más empleados fueron: Primer ministro y el Primero. La actitud de Anna de Estuardo a la vista de la función de Primer ministro, no era propiamente la del habla. Por el contrario, ella consideraba a los ministros como sus servidores personales y su opinión respecto a la persona del Primer ministro no coincidía frecuentemente con las voces de la mayoría parlamentaria. Anna deseaba presidir regularmente el consejo de ministros, lo que provoca una ruptura en esa continuidad en la presidencia del consejo. Fue su incapacidad física la que orilló a los ministros a reunirse; encontrando tiempo suficiente para debatir los asuntos del Estado. “Cette habitude a facilité dans la pratique, la différenciation de la conception que le roi doit nécessairement présider le conseil des ministres. Cette nouvelle adaptation fut un étape décisive pour le système anglais du gouvernement de cabinet”.⁸⁵

Bajo el reinado de Anna se encuentran dos personajes que asumieron el rol de Primer ministro: Godolphin y Harley. El primero fue denominado “Monse o el soberano”, desde el inicio del reinado de Anna, dispuso de una posición preeminente en el gabinete, por su puesto de Primero y por su título de Lord de tesorería. “Harley, successeur de Godolphin fut le “ministre unique”, en 1711. Particulièrement dynamique, Harley a su jouer un rôle important dans le cabinet en tant que Premier, contribuant positivement à la prééminence de la fonction, sans pour autant pouvoir échapper à l'accusation d'être l'agent de la souveraineté, renvoyé sous l'accusation d'arrogance”.⁸⁶

Después de la muerte de Anna de Estuardo en 1714, la cuestión de la sucesión se planteó. En la disputa sobre la legitimidad del trono vacante, es la Casa de Hanover la que sucedería el reinado de Anna. Esa elección tendría consecuencias de una gravedad excepcional. “En premier lieu, par le fait que la préférence de Whigs a privé l'Angleterre d'un courante éventuellement républicain”⁸⁷

⁸⁵ Zilemenos, Constantin, *Naissance et Évolution de la Fonction de Premier Ministre dans le Regime Parlementaire*, Paris, 1976, p. 56.

⁸⁶ Sibert, M., *La Constitution de la France du 4 septembre 1870 au 9 août 1944*, Paris, 1946, p. 45.

⁸⁷ Bagehot, W., *The English constitution*, London, 1968, p. 37.

Jorge III, rey de la tercera generación de la Casa de Hanover, pretendió renovar la prerrogativa real.

El advenimiento de la Casa de Hanover al trono de Inglaterra, fue un “histórico accidente”. Su fundador, Jorge I, fue un personaje totalmente indiferente a los asuntos del reino, de tal manera que a la mitad de su reinado, vivía fuera de la frontera. No hablaba inglés, no aprobaba ningún interés por las deliberaciones del consejo de ministros. “Le cabinet s’eloignant de l’emprise royale prend un allure tout différente, en ce sens que les ministres se sentent plus liés et les affaires son discutées avec plus d’allégresse sous la présidence d’un des leurs. La règne donc du roi George Ier constitue un étape toute significative dans l’élaboration des institutions anglaises dans un sens parlementaire”.⁸⁸

Bajo el reinado de Jorge II, la función del Primer ministro inglés no parece tener rasgos importantes, salvo, la dimisión en 1746 del gabinete Pelham, que coloca una piedra en el edificio del régimen parlamentario, por la dimisión colectiva de los ministros.

El advenimiento de Jorge III al trono en 1760, la reconquista de la prerrogativa real y su aportación a la evolución de las instituciones parlamentarias tuvieron un final negativo. Por todos los medios, Jorge III provocaba la corrupción para destruir de los partidos, la noción misma de gabinete de partidos. La función del primer ministro se desmorona. “Jusqu’ en 1783, quand Pitt le second fut nommé Premier ministre, aucune personne n’a pu surmonter les obstacles que George III a mis à l’encontre des institutions de sens parlementaire et, particulièrement, de la fonction de Premier ministre”⁸⁹

El único hecho que podría tener un sentido parlamentario en el año 1782, fue la dimisión en bloque del gabinete North, que repite el precedente de Pelham, en 1746. La colectividad ministerial se forma. “La nomination de Pitt, en 1783, au mépris de la majorité aux Communes par la révocation simultanée du Cabinet. Portland, disposant de la majorité au parlement, est la preuve du mépris de George III pour tout principe parlementaire. Toutefois ce geste brutal a dû, par un ironie du sort, contribuer, à posteriori, à la consolidation de ces mêmes principes que le monarque bafouait constamment. L’immense apport de Pitt, le seconde demeure le fait qu’il fut un véritable chef du gouvernement.”⁹⁰

⁸⁸ Zilemenos. Constantin, *op. cit.*, p. 58.

⁸⁹ Carter. B. E., *The Office of Prime minister*, London, 1955, p. 25.

⁹⁰ Berkeley, H., *The power of the Prime minister*, London, 1968, p. 28.

A fines del siglo XVII la figura del Primer ministro retomó un papel importante en un doble sentido: en primer lugar, por el hecho de que el Primer ministro se convierte en *primus inter pares* en el seno del gabinete y además, por la aceptación de un conjunto de reglas del régimen parlamentario. Desde entonces, la función de Primer ministro, no es más peligrosa, lo que le debe un cierto rasgo de antipatía al ser más una ambición personal y un compromiso oculto.

“Les successeurs de Pitt le second n’avaient pas sa taille; néanmoins, le concours de diverses circonstances de grande importance ont préparé le terrain d’une nouvelle grande époque constitutionnelle de l’Angleterre, qui a dû consacrer définitivement la fonction de Premier ministre comme un élément constitutif de la notion même du régime parlementaire. La période de Pitt le second à Victoria se caractérise principalement par des frictions qui se produisent entre le monarque et le Premier ministre et qui n’arrangent pas, en définitive, la prérogative royale”.⁹¹

El hecho de mayor significación política de ese período, fue el Acto de Reforma de 1832. La participación de la clase media en la escena política del gobierno trajo una evolución en las instituciones parlamentarias. “Les partis politiques instrumentent alors le mécanisme, surtout la fonction de Premier ministre”.⁹² Los acontecimientos en todo caso, delimitan el período clásico del parlamentarismo inglés, que dura hasta 1867, con la entrada en vigor del segundo Acto de Reforma. Un nuevo período se traza con la llegada de la reina Victoria en 1847. Su reinado coincide con una de las épocas más decisivas en la decisión del gobierno de gabinete, por la exaltación de la función del primer ministro. “Elle a vécu la période classique du régime anglais, comme également, de son vivant, ont été mis en vigueur les Reforms Bills de 1867 et 1884 qui ont complètement transformé la base sociale et le visage politique de l’Angleterre par l’extension du suffrage. Cette extension a dû élargir considérablement la base des partis politiques, tandis que l’apparition, sur la scène politique, de personnalités telles que Gladstone et Disraeli a doté la fonction de Premier ministre d’un immense prestige. Le Premier ministre devient ainsi le préféré de la nation.”⁹³

La reina Victoria se había dado por vencida en el hecho de hacer resucitar la esperanza

⁹¹ Carter, B. E., *op. cit.*, p. 30.

⁹² Jennings, I., *The Queen's government*, London, 1967, p. 13.

⁹³ Bcnemy, F. W., *The elected monarch*, London, 1965, p. 9.

de El Acto de Reforma de 1867 el cual, extiende el sufragio a los trabajadores, duplicando así el número de electores con relación al Acta de Reforma de 1832.

Los partidos políticos se encargarán desde entonces de apoyar ese nuevo inmenso poder social y de otorgarle oportunidades para incrementar la participación activa y concreta en la determinación y la ejecución de la política general del país.

El Primer ministro asume la tarea de dialogar con la nación. Las posibilidades de compromiso personal y de la intriga de palacio quedan nulificadas por la disciplina de partido, forjada en el sufragio obstinado en la Cámara de los Comunes, a nivel del gabinete.

La promesa de partido, exaltada por su líder, tuvo que mantener el respeto de la forma del programa gubernamental expresado por el primer ministro. “C’est à ce moment critique que les deux partis anglais-libéraux et conservateurs-sous le leadership de Gladstone et de Disraeli, respectivement, ont su prendre le relai des circonstances. Ces deux hommes politiques ont inauguré la nouvelle ère du parlementarisme anglais”.⁹⁴

En ese momento, se consolida el diálogo entre dos partidos y dos líderes, constituyendo así un pacto de tolerancia entre el gobierno y la oposición; el primer ministro y el jefe de la oposición de Su Majestad.

“L’alternance au pouvoir fut acceptée comme une condition et un élément constitutif de ce régime parlementaire où le Premier ministre de demain doit être connu par avance.

Cet affrontement, robuste et brutal à la fois, dans la dispute et l’exercice du pouvoir, par l’emploi des procédés souvent cyniques, a malgré tout pu contribuer péremptoirement à l’instauration sans équivoque du gouvernement de cabinet.”⁹⁵

Al finalizar el reinado de la reina Victoria, surge una evolución de las instituciones del régimen parlamentario y surge la función del Primer ministro.

“Dans les rapports des pouvoirs publics, le Premier ministre garde, à l’égard du roi, une indépendance, sans pour autant méconnaître le ton de l’influence de la Couronne, tout en

⁹⁴ Anson, W. R., *Loi et pratique constitutionnelles de l’Angleterre*, London., Paris, p. 155.

⁹⁵ Burdeau, Georges, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. Paris, 1972. p. 229.

respectant, bien entendu, la fameuse trilogie de Bagehot, selon laquelle le roi a “the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn”.⁹⁶

Frente al parlamento, el primer ministro guarda un sitio privilegiado en razón de su liderazgo sobre la delegación parlamentaria.

Su posición de líder de partido, la personificación de la disputa electoral, su nominación a la cabeza del gabinete en calidad de líder y la disposición de algunas prerrogativas de su función, le reservan ampliamente una larga preeminencia.

Es mediante esos rasgos dominantes que la función de Primer ministro inglés comienza a surgir en este siglo. Su evolución posterior resulta una plataforma sólida para la inauguración del régimen político inglés.

A la muerte de la reina Victoria, un espíritu de cambio se abre con relación al manejo de la política. El liberalismo comienza a ganar terreno y el gobierno de gabinete se forma positivamente, gracias a las reformas institucionales y a las mutaciones políticas, que crean un nuevo panorama en el parlamentarismo inglés.

En ese nuevo contexto, la personalidad del Primer ministro toma un interés nacional, al ser el depositario de la opinión pública. Tres acontecimientos esenciales contribuyen a esa nueva orientación hasta la víspera de la Segunda Guerra Mundial: el voto del Acto Parlamentario de 1911, la consagración definitiva del bipartidismo y la publicación del Acto de la Corona de 1937.

El Acto Parlamentario codifica ciertos principios costumbristas de la Constitución, relativos a los poderes de la Cámara de los Lores en materia financiera. La instauración de un bicameralismo inequitativo en favor de los Comunes, restringe la política de la cámara hereditaria y abre las posibilidades para el Primer ministro de afirmarse para la realización del programa de su gobierno sobre el plan político y sobre el campo social. “Cette transformation structurelle du régime anglais a constitué une base de grande importance pour la fonction de Premier ministre anglais. L’extension de son rôle et la multiplicité des nouvelles nécessités durante la première guerre mondiale par la formation de war cabinet, ont souligné le caractère exaltant de son office par l’attachement à sa fonction de divers services”.⁹⁷

⁹⁶ Laski, H., *Le personnel du cabinet en Angleterre*, Paris, 1927, p. 151.

⁹⁷ Keith, A. B., *The British cabinet system*, London, 1952, p. 127.

La consagración del bipartidismo por un modo de escrutinio mayoritario y la reorganización sobre una disciplina fuerte de partidos políticos, son la base de una consolidación y de una particularidad de la función de Primer ministro inglés.

La Segunda Guerra Mundial da un corte nuevo a la función del Primer Ministro. "La position de Churchill en 1939, la direction de son cabinet, ses initiatives et son leadership à la tête de war cabinet, ont accéléré l'évolution".⁹⁸

Después de la guerra, la transformación del régimen inglés es a la vez profunda. Su rasgo principal permanece sobre el bipartidismo que se funda en el escrutinio nacional. El diálogo entre el gobierno y la oposición, confiere al Primer ministro un sitio altamente privilegiado en el contexto parlamentario inglés. "C'est ce schéma politique et institutionnel qui a fait du Premier ministre anglais un primus solus: politiquement par son leadership partisan, gouvernemental et parlementaire et institutionnellement par l'office de "First Lord of the Treasury". Lorsque les citoyens votent pour un parti et son programme, ils votent pour son chef, devenu accède par à la fonction avante qu'il soit nommé par le chef de l'État de la majorité parlementaire, toutefois, le postulat politique constitue un facteur organique et un condition fonctionnelle du régime britannique".⁹⁹

La posición y el papel de primer ministro se encuentran indisolublemente ligados al gobierno de gabinete, sostenido sobre la base del parlamentarismo mayoritario.

El bipartidismo inglés pone a la cabeza de cada partido un líder, favoreciéndolo indudablemente de una cierta personalización de poder, acentuada por la explotación de los medios masivos de comunicación.

La aceleración de la formación del neoparlamentarismo inglés y la significación particular del papel que desempeña el Primer ministro británico después de la guerra se deben a diversos factores que han contribuido a un clima estabilizador entre partidos.

"La nomination d'ailleurs de Churchill, en 1940, à la place de Halifax et la transformation, en 1960, de Lord Home en Sir Alee Douglas, se situent sur cette base".¹⁰⁰

La personalización del poder político en Inglaterra refuerza la posición del papel político del Primer ministro en todos los dominios de la actividad gubernamental y particularmente, en aquel

⁹⁸ Eden, A., *op. cit.*, p. 95.

⁹⁹ Zilemenos, Constantin, *op. cit.*, p. 72.

¹⁰⁰ Bouissou, M., *La Chambre des Lords au XX siècle*, Paris, 1957, p. 78.

de los asuntos extranjeros. En la época actual, el ministro de asuntos extranjeros de Inglaterra, juega un papel de secretario americano, más que de ministro político, respecto al tipo de parlamentarismo clásico.

Puede afirmarse en la época actual, que el Primer ministro, es uno de los magistrados elegidos más poderosos del mundo, lo que le ha dado un prestigio y una fuerza insuperables.

3.1.1. El establecimiento del régimen parlamentario

En el sistema mixto, solamente el poder legislativo es ejercitado colectivamente por los tres elementos del parlamento, el poder ejecutivo continúa siendo ejercitado por el rey. Éste no podía por tanto controlar al Parlamento, en razón de su irresponsabilidad, expresada por el principio “el rey no puede hacer mal”. Las cámaras establecen un procedimiento antiguo “el impeachment”, que constituía un acto de acusación votado en la Cámara de los Comunes por una conducta de los ministros cuando la estimaban criminal. Los ministros eran juzgados por la cámara de los Lores. Como los crímenes de los ministros no tenían pena definida, eran fácilmente acusados y condenados por cualquier conducta. El rey podía intentar cambiar a un ministro, pero el poder había pasado a manos de los otros ministros. Esa evolución es facilitada por la llegada de la dinastía de los príncipes de Hanover en 1715: el primero de ellos, no conocía la lengua inglesa como se señaló con anterioridad, por lo que su participación era pobre en las reuniones del gabinete. Así el procedimiento de acusación se establece no solamente en los casos donde un crimen, en el sentido ordinario de la palabra ha sido cometido, sino igualmente cuando la mayoría de la cámara de los Comunes se opone a la política dirigida por los ministros. Desde entonces se volvió costumbre la dimisión de los ministros, ante una posible amenaza de acusación.

“La première démission de ce type est celle de Walpole en 1742. Mais il ne s’agit que d’une démission individuelle. Le processus est parachevé en 1782, lorsque Lord North démissionne avec l’ensemble de son cabinet en l’absence même de toute menace d’impeachment.”¹⁰¹ Se considera que esa fecha marca el nacimiento del sistema parlamentario, porque por una parte, la responsabilidad se vuelve realmente política, no solamente porque pone en juego razones políticas, sino porque el procedimiento y la sanción son políticas y la responsabilidad y la sanción

¹⁰¹ Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 198.

se dirigen al conjunto del gabinete, por lo que se convierte en una responsabilidad colectiva.

El gabinete puede ser constreñido en todo momento por la cámara de los Comunes, a abandonar el poder.

Las fuertes presiones en favor de una reforma provocan en 1832, la ampliación del cuerpo electoral.

Una reforma tiene un interés considerable: un cuerpo electoral extendido no es fácilmente manipulable.

A fines del siglo XIX surge un desarrollo de los partidos políticos estructurados y disciplinados. Cuando uno de esos partidos es mayoritario en la cámara de los Comunes, el gabinete se compone enteramente de sus dirigentes y se beneficia de un apoyo permanente.

3.1.2. Las fuentes

Al no conocer Gran Bretaña una constitución formal, fue necesario identificar los tipos de fuentes de derecho constitucional:

Existen en primer lugar fuentes escritas; es decir, documentos fundamentales como la Gran Carta de 1215, la petición de derechos de Carlos I (1636) ; el Habeas corpus Act (1679); el Bill of Rights (1688); el acto de establecimiento (1701) o de leyes relativas a tal o cual institución particular. Así los Actos Parlamentarios de 1911 y 1949, restringen los poderes de la cámara de los Lores. A esos textos se agrega la ley a través de la cual, Gran Bretaña se adhiere a Europa, al Acto Comunitario Europeo de 1972 y por consecuencia al Tratado de Roma, al Acto Único europeo y al tratado de Maastricht.

Hasta el siglo XVIII, se consideraba que los textos fundamentales y la antigua costumbre se imponían sobre el rey y las cámaras. Pero esa idea fue abandonada cuando se constató que el Parlamento; es decir, las dos cámaras y el rey, podía adoptar no importa cual ley, siendo desde entonces soberano. No existe entonces una norma superior a la ley y cada una de esas reglas puede ser en todo momento modificada por una ley ordinaria.

“Il faut pourtant noter l’existence d’un mouvement favorable à l’adoption d’un Bill of Rights, c’est-à-dire d’une Déclaration des droits, qui serait une codification des droits et libertés, doté d’une valeur supralégislative. Ce mouvement est toutefois minoritaire”.¹⁰²

El desarrollo del derecho europeo no atiende a la soberanía del Parlamento. Aun cuando es verdad que ciertas normas europeas tienen una aplicación directa sobre el territorio de los Estados miembros y que los dependientes británicos tienen una acción ante la Corte europea de derechos del Hombre, eso no significa que el derecho europeo estaría dotado de un valor superior a aquel de las leyes.

Si en ciertos países como Francia, el derecho internacional tiene una autoridad superior a aquella de las leyes, Gran Bretaña conoce un sistema dualista: el derecho internacional no es parte del derecho nacional en virtud de una ley adoptada por el Parlamento.

La cuestión resulta compleja cuando se trata de una contradicción entre un tratado y una ley posterior al tratado. Hasta una época reciente, se consideraba que adoptando una ley contraria a un tratado, el Parlamento violaba sin duda una norma internacional, pero no una norma interna. Éste puede ser condenado por una corte internacional.

La Cámara de los Lores, ha decidido recientemente a propósito de una ley contraria a los tratados europeos, que si la voluntad del Parlamento de derogar los tratados no es explícita, los tratados deben considerarla.

Existen así reglas no escritas, entre las cuales se hace una distinción fundamental entre las costumbre en sentido estricto y las convenciones de la constitución. En los dos casos, se trata de prácticas repetidas que adquieren un carácter obligatorio.

La diferencia reside en el hecho de que una costumbre puede ser constatada y sancionada por los tribunales, mientras que una convención no puede serlo.

Las convenciones de la constitución, plantean un problema teórico, a la vista de las concepciones dominantes sobre la juridicidad. Se estima en general, que una regla jurídica es una regla mediante la cual, la violación es sancionada. Puede concluirse entonces que las convenciones de la constitución no son verdaderas reglas de derecho, pero juegan un papel muy importante.

¹⁰² *Ibidem*, p. 199.

La obligación para un Primer ministro si ha sido objeto de una moción de desconfianza explícita de la Cámara de los comunes o si la moción de confianza que el ha presentado ha sido rechazada, la presentación de su dimisión o de solicitar al rey la disolución de la Cámara; la obligación para el monarca de acordar su sanción a las leyes votadas por las cámaras, sin poder oponerse a su veto; la obligación de nombrar al líder del partido mayoritario en el puesto de primer ministro o de disolver la cámara de los comunes cuando el Primer ministro así lo demanda; todas esas reglas son solamente convenciones.

Para explicar que éstas son realmente observadas, debe sostenerse que si no son directamente sancionadas, sí lo son indirectamente.

No debe confundirse una explicación de la sumisión a una regla, con una tesis sobre el carácter obligatorio o el carácter jurídico de esa regla; la existencia de la sanción, puede explicar un fenómeno psicológico que es la conformidad de los hombres a esa regla, pero ello no obliga a esos hombre a conformarse.

Si las convenciones no tienen sanciones, no puede deducirse que éstas son obligatorias. Por otro lado, existen reglas de las cuales no se puede hablar de un carácter jurídicamente obligatorio; pero están desprovistas de toda sanción y son obedecidas por las mismas razones que las convenciones de la constitución: este es el caso particularmente de la constitución formal cuando no existe control de la constitucionalidad. Por ello, es necesario señalar que es una regla jurídica en la medida donde ésta es interpretada como una regla jurídica.

3.1.3. Los órganos del Parlamento

Se ha señalado en un sentido tradicional, que la palabra Parlamento se refiere al órgano complejo de la función legislativa; es decir, al conjunto de tres autoridades cuyo consentimiento es necesario para la adopción de las leyes: las dos cámaras y el rey. Sin embargo, en la medida donde el monarca ha perdido su derecho de veto, se llama comúnmente Parlamento en un sentido restringido, al conjunto formado por las dos cámaras.

1º La Cámara de los Comunes.- Desde 1983 la Cámara de los comunes cuenta con 635 miembros elegidos en principio por 5 años. En realidad, resulta difícil que la Cámara llegue al término de su mandato, pues ésta es generalmente disuelta durante el último año de la legislatura.

La ley electoral tiene una importancia considerable. Se ha observado, cómo ha sido transformado el sistema a partir de la reforma de 1832, gracias a la ampliación progresiva del cuerpo electoral. El sufragio universal masculino no fue establecido sino hasta 1918, y el femenino en 1928. Sin embargo, la regla más grande es aquella que fija el modo de escrutinio. Se trata de un escrutinio mayoritario. En cada circunscripción, no hay sino un candidato a elegir y aquel que obtiene el mayor número de votos es proclamado elegido.

Ese sistema, extremadamente brutal, es un factor de concentración de partidos, pues incita a los electores a votar de manera útil y a no dispersar sus votos sobre candidatos cuyas probabilidades de triunfo son escasas. Los candidatos son disuadidos de dejar su partido porque sus probabilidades serían ínfimas si continuaran la batalla por ellos mismos. Por otro lado, el sistema entraña una fuerte distorsión de la representación, porque las elecciones son ganadas por las formaciones que han obtenido el mayor número de circunscripciones, aun si en alguna circunscripción el avance es débil. Así existe una subrepresentación del partido mayoritario.

En razón de la concentración de los partidos políticos, existe un partido mayoritario en la Cámara de los Comunes y los electores saben que el líder de ese partido será nombrado Primer ministro.

El gabinete así nombrado, jugaba normalmente una gran estabilidad, pues no podía ser debilitado sino por su propio partido; es decir, por una revolución de palacio. Desde entonces, el avance relativo del partido mayoritario sobre el principal partido de oposición es débil.

La cámara elige a su presidente; llamado speaker, que permanece en su función durante toda la duración de la legislatura. Ese personaje tenía un prestigio considerable en razón de su neutralidad y su imparcialidad. Si es frecuentemente elegido en el seno del partido mayoritario, la oposición se abstiene en general de presentar en su circunscripción un candidato contrincante. Su prestigio se debe a los poderes que posee: el presidente designa a los presidentes de las comisiones, asegura particularmente a la policía de los debates y puede tomar las sanciones pertinentes contra los diputados.

“A la différence des commissions permanentes du Parlement français ou du Congrès américain, celles de la chambre des Communes ne son pas spécialisées. Elles ont d’ailleurs un rôle

plus faible. Elles sont désignées par des lettres de l'alphabet et c'est le speaker qui répartit entre elles les affaires".¹⁰³

En la cámara de los Comunes, los diputados son fuertemente controlados por sus partidos respectivos. En el seno de cada partido, ciertos diputados, llamados "whips", están encargados de transmitir las consignas de voto y de asegurar la disciplina. Como los diputados deben su elección al partido, están constreñidos a seguir sus consignas. De ello resulta una consecuencia importante. Salvo la crisis interna en el seno del partido mayoritario, los textos depositados por el gabinete serán adoptados necesariamente.

2º La cámara de los Lores.- Existe un poco más de mil miembros pero es raro que en sesión se encuentren más de 150 personas. Entre ellos, se distinguen los pares hereditarios (aproximadamente 900), 150 pares vitalicios, 26 pares espirituales, que son los dignatarios de la iglesia anglicana. Una categoría debe ser considerada a parte: los Law Lords.

La cámara de los Lores en efecto no es solamente una segunda cámara legislativa, es también la jurisdicción suprema en Gran Bretaña, aquella que resuelve los litigios en última instancia y establece la jurisprudencia.

Cuando la cámara de los Lores debe estatuir como jurisdicción, solo sesionan los Law Lords, que son de hecho magistrados.

Es la reina quien nombra a los Lores, especialmente a los pares hereditarios o vitalicios. Desde el siglo XIX, las nominaciones era hechas a título honorífico para recompensar a los hombres políticos. Con la influencia de Margaret Thatcher, las nominaciones serían a título hereditario.

Ese poder de la Reina descansa en manos del Primer ministro. Éste presenta una importancia política considerable, pues la Reina puede nombrar a los Lores en número ilimitado, lo que significa que puede modificar a la mayoría a su gusto y que dispone así sobre la cámara, de un medio de presión irresistible. Es esto lo que constriñó a la cámara de los Lores a renunciar en 1911 a sus poderes.

Del lado del poder judicial, la cámara de los Lores interviene también en la adopción de las leyes. Hasta 1911, ésta disponía de un poder idéntico a aquel de los Comunes, pero al surgir el

¹⁰³ *Ibid.* p. 203.

Acto Parlamentario, adoptado en ese mismo año, ésta no conservaba sino un derecho de veto suspensivo de dos años (pero solamente en materia financiera). En 1949, un nuevo texto vino a reducir los poderes de la Cámara alta, y ello tendría un efecto retroactivo a fin de que ésta no pudiera oponerse a un proyecto de nacionalización de aceros ya depositado por el gobierno laborista. La duración del veto no es mayor a un año.

El mantenimiento de una segunda cámara nobiliaria se explica y se justifica de varias maneras por el apego a las tradiciones, pero también por la buena cualidad técnica de los debates. No se trata ni de salvaguardar los privilegios de clase, ni de realizar un equilibrio de los poderes para asegurar la libertad política.

El centro de los conflictos y los equilibrios políticos no se encuentra en la rivalidad entre las dos asambleas, sino en las relaciones de la mayoría y la oposición, y sobre todo en las relaciones en el seno de la misma mayoría. Pero la cámara de los Lores conserva a los ojos de numerosos observadores su razón de ser. Sin disponer de un verdadero poder legislativo, ésta juega un rol precioso en la adopción de una ley .

3.1.4. La Corona

Inglaterra es una monarquía donde la devolución de la corona se hace según las reglas hereditarias de derecho común. Las mujeres tienen un rango según el grado de parentesco con el monarca precedente. Isabel II es hoy Reina reinante porque ella ha accedido directamente a la corona.

En defecto de una reducción continua en el curso de la historia, los poderes teóricos de la corona permanecen sólidos. Éstos constituyen la "prerrogativa real". Éstos son: el establecimiento de un número de empleos mayor, el derecho de discernir la dignidad de par, los títulos y condecoraciones, el derecho de convocar, prorrogar o disolver la Cámara de los comunes, el derecho de la guerra y de la paz, el derecho de dialogar, etc.

La corona es una pieza importante del sistema jurídico británico. Hasta los últimos años, la Reina y la familia real simbolizaban la grandeza y esplendor del imperio británico y las virtudes de la familia inglesa.

Por otro lado, la Reina era informada de todas las decisiones del gabinete y podía ejercer una cierta influencia personal.

Hoy en día existe una crisis basada en dos aspectos. El primero es financiero. La fastuosidad de la Corona es un precio muy alto. Por otro lado, la Reina posee una enorme fortuna privada, una de las más grandes del mundo y una fracción de la opinión no está de acuerdo en que esté exenta de impuestos. Hasta hace algunos años la familia real representaba el ideal de familia, pero una serie de escándalos han empañado esa imagen. Después de una serie de divorcios, la separación de los príncipes de Gales y la muerte de la princesa Diana sólo quedan cenizas del florecimiento de la monarquía.

Esas dificultades no son constitucionalmente insuperables. Por un lado, la Reina ha decidido pagar voluntariamente impuestos. Por otro lado, está claro que el príncipe Carlos podría ser rey aun si no se casara, pues el rey es el jefe de la Iglesia anglicana, la cual prohíbe a un divorciado contraer matrimonio nuevamente.

No es una utopía el imaginarse la adopción de una ley de separación de la Iglesia y del Estado. El monarca es asistido por un Consejo privado compuesto por todos sus consejeros. Originariamente su influencia era considerable, pero desde que el Gabinete ha perdido la confianza del parlamento, su papel ha sido disminuido. Es sobre todo, el órgano a través del cual el gobierno debe consultar todas sus decisiones, particularmente la convocatoria o la disolución de la Cámara y el ejercicio del poder reglamentario.

Bajo la forma de reglamentos ingleses, son llamados *Orders in Council*, es decir, ordenanzas tomadas en Consejo privado.

3.1.5. El Gabinete

La aparición del Gabinete fue ligado al desarrollo del régimen parlamentario. Antes de la Revolución de 1688, el Rey elegía entre los *Privy Councillors*, aquellos que serían parte de un círculo más restringido: *Inner Circle*.

Investido de la confianza del monarca, estaba encargado de su designación y de su reenvío. El Gabinete dispone de poderes considerables: no solamente ejerce el poder ejecutivo propiamente

dicho y una parte de las competencias relativas a la prerrogativa real; sino también, detenta un poder considerable de producir una "legislación delegada". Como en muchos otros países, el Parlamento se enfrenta con dificultades sobre las leyes que es necesario tomar, y eso por la misma razón; es decir, la tecnicidad de materias.

La composición del ministerio es extremadamente compleja en razón de la vigilancia de las antiguas prácticas. Ello comprende al Primer ministro, a los ministros, a los secretarios de Estado. Los ministros pertenecen a diferentes categorías. Existen ministros propiamente dichos que se encuentran a la cabeza de un ministerio y existen otras personalidades cuyas funciones son simplemente honoríficas.

En cuanto a los secretarios de Estado, son personalidades que se encuentran a la cabeza de una antiguo departamento y que conservan su nombre de oficio (*Foreign secretary, Home secretary, etc*). Entre ellos y los ministros propiamente dichos no existe otra diferencia que aquella que se refiere a la antigüedad de la creación del departamento.

Los secretarios de Estado, ministros plenos, no deben ser confundidos con los secretarios parlamentarios que asisten a los jefes de los grandes departamentos ministeriales. Son subministros investidos de competencias que les delega el ministro del cual dependen. Su título proviene de la función que comprende el lazo entre el departamento al cual pertenecen y el Parlamento.

La complejidad del organismo ha acrecentado la aparición desde 1941 de ministros de Estado que no son como en Francia, ministros de portafolios, sino ministros encargados de seguir una cierta categoría de problemas o de coordinar la acción de diversos departamentos.

A excepción del Primer ministro, teóricamente elegido por la Reina, todos los ministros y secretarios de Estado son designados por el Primer ministro.

La costumbre exige que los ministros pertenezcan al Parlamento (la proporción entre aquellos que pertenecen a la Cámara de los Comunes y aquellos que son parte de la Cámara de los Lores se encuentra a discreción del Primer ministro, bajo reserva de respetar el *Minister's of the Crown Act*. Desde 1937 se estableció que el Gabinete debe comprender al menos tres pares de más al lado del Canciller, que es obligatoriamente un Lord.

Existen excepciones al origen parlamentario de los ministros. En efecto, los ministros no tienen acceso sino a la Cámara de la cual forman parte; un ministro no parlamentario es pieza muerta para el gobierno, porque no puede asegurar su lazo.

La libertad de elección del Primer ministro, está evidentemente limitada por el principio de la confianza necesaria de la Cámara, pero esta continúa así la costumbre que deja nula la posibilidad de acceder al ministerio a una personalidad que no estaría impuesta a los Comunes.

El ministerio es un organismo muy pesado (más de cien miembros) para adaptarse a las exigencias del ejercicio de la autoridad política. Así, tradicionalmente el Gabinete no comprende a todos los ministros, sino a aquellos que el Primer ministro haya designado para formar parte de él.

La organización del trabajo del Gabinete es reciente: antes de la guerra de 1914, no existía ni un secretario permanente, ni un orden del día. Hoy el procedimiento se ha racionalizado, pero la costumbre según la cual la discusión debe durar hasta llegar a un acuerdo unánime, se mantiene.

Desde la Primera Guerra Mundial, Lloyd George se reservaba la tarea de fijar la política del gobierno a un Gabinete de guerra que no comprendía más que cinco miembros.

El sistema fue puesto en vigor nuevamente por W. Churchill en 1940. Desde entonces, un Gabinete interior ha desempeñado un papel discreto pero decisivo en el establecimiento de los planes del gobierno laborista. La práctica de los Comités de Gabinete, comités interministeriales consagrados al estudio de un cierto orden de cuestiones por ejemplo, se ha convertido en una institución regular.

Los comités interministeriales se encuentran fuertemente estructurados a diferencia de Francia. Ciertos comités, como aquellos de la defensa de los asuntos económicos, o administrativos, son permanentes.

3.2. Antecedentes del Régimen Francés

El período de la democracia burguesa comprende de 1814 a 1848. Éste se caracteriza por la introducción, constitucionalmente hablando, del régimen parlamentario.

3.2.1. Caracteres generales

La Restauración tuvo que conciliar el retorno al príncipe de la legitimidad real del Antiguo Régimen, con las reformas sociales adquiridas por la Revolución. Esa conciliación fue realizada

por un lado mediante el establecimiento de la Carta de 1814 y por el otro, de los derechos que reconocía al pueblo.

1º La Carta de 1814.- Desde la primera Restauración, después de haberse pronunciado el derrocamiento de Napoleón, el Senado, declaraba que el pueblo francés aclamaba libremente al trono a Louis-Stanislas-Xavier de Francia, que sería proclamado rey cuando éste aceptara la constitución. Pero Luis XVIII se negó a renunciar al principio de la legitimidad real. En la declaración de Saint-Ouen (2 de mayo de 1814) manifestaba la voluntad de crear el mismo la constitución, exponiendo los principios sobre los cuales descansarían particularmente la irrevocabilidad de las ventas de los bienes nacionales.

“La Charte-dont le nom même marque l'intention de rompre avec la tradition révolutionnaire est donc concédée par le roi à ses sujets. Il limite, par elle, volontairement, un pouvoir qu'il teint de son appartenance à la dynastie royale et non de la souveraineté nationale”.¹⁰⁴

2º El reconocimiento de los derechos individuales.- Los artículos 1 al 12 de la Constitución, enumeran las libertades, consagrando la igualdad de los franceses, garantizando el derecho de propiedad. Pero esos derechos no son derechos naturales, son una concesión del soberano. Entonces pertenece a éste, el derecho de reglamentarlos, o de limitar su ejercicio.

El gobierno de la Restauración se aprovechó de esa facultad: hizo del catolicismo la religión del Estado, lo que restringía la libertad religiosa; reglamentó a la prensa de manera tal que la libertad de opinión se volvió ilusoria.

3º El electorado.- La cuestión no se enfocaba al establecimiento del sufragio universal, considerado por los liberales como un proceso infame.

En 1821 Guizot declaraba que el derecho de sufragio no era inherente a la cualidad del hombre, sino que dependía de la capacidad de los individuos. Se consideraba que al electorado como una función social.

¹⁰⁴ Bagge, D., *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Paris, 1952, p. 315.

La Carta instituía funcionarios cuyo trabajo consistía en nombrar a los diputados. Se decía que la Cámara no representaba opiniones sino intereses.

El derecho de sufragio dependía de una condición de edad (30 años) y de una condición de censo (pagar 300 francos de contribuciones directas), lo que según el valor de la moneda de la época, representaba una fortuna considerable.

4° Los poderes públicos.- La Carta se inspira en las instituciones inglesas que combinaban la monarquía con el régimen representativo; asociaban al Rey y al Parlamento.

El rey tenía a su cargo, según el artículo 13, el poder ejecutivo. No solamente pertenecían a éste, todas las prerrogativas del poder ejecutivo: poder reglamentario, derecho de declarar la guerra y de concluir los tratados sin ratificación; sino también, participaba en gran medida, en el ejercicio del poder legislativo.

En principio, al rey pertenecía la iniciativa legislativa; las Cámaras debían suplicarle la proposición de un proyecto.

Existía la sanción de la ley; es decir, debían someter esta última a la aceptación del rey, pero éste podía rechazarla indefinidamente.

5° El Parlamento.- Este estaba compuesto por dos asambleas, imitando al Parlamento inglés: La primera llamada la Cámara de pares, donde los miembros eran nombrados por el rey, a título hereditario, sin que esa inamovilidad confiriera a la asamblea una verdadera independencia, pues el número de pares era ilimitado, y el rey podía siempre cambiar la mayoría.

Esa Cámara alta tradujo el carácter aristocrático del régimen. Sus atribuciones eran iguales a aquellas de la Cámara de diputados, salvo en lo tocante a las leyes fiscales.

La Cámara de diputados era elegida por los ciudadanos, pagando 300 francos de contribuciones directas. No era una verdadera asamblea democrática, porque no tenía contacto con la masa popular y sin embargo su origen procedía de elecciones verdaderas.

La Cámara no era independiente del rey, no era permanente y debía atender a la convocación de aquél. El rey podía disolverla a condición de convocar una nueva en tres meses.

En cuanto a las atribuciones de la Cámara de diputados, éstas se referían al voto de leyes y de impuesto.

3.2.2. La práctica política como origen del régimen parlamentario

La Carta también se refería a las relaciones entre el ejecutivo y el Parlamento. La práctica política. “Par son fonctionnement, le régime introduisit, pour la première fois en France, le parlementarisme”¹⁰⁵

La pieza maestra del régimen parlamentario es la responsabilidad política de los ministros: ésta permite resolver las divergencias de los puntos de vista que surgen entre el ejecutivo y el Parlamento; por el cambio de un ministerio.

Esa responsabilidad que no menciona la carta, es la práctica que se establecería en la costumbre del gobierno.

La influencia de las instituciones inglesas traería un espíritu de resurrección de las reglas del parlamentarismo; si no estaban incluidas en la Carta, se consideraban indispensables en su aplicación. Lo que facilitaba su evolución; así el rey Luis XVIII no se manifestaba hostil con relación al régimen parlamentario.

Se trataba con relación a las Cámaras, de ejercitar un control sobre el gobierno. Se establecieron para ello diferentes medios:

a) Un estudio que era votado por la Cámara, en respuesta al discurso del Trono, por el cual, el rey abría la sesión. El parlamento utilizaba este procedimiento para suplir el derecho de interpelación que no poseía.

A partir de 1821, esta facultad otorga a la Cámara la posibilidad de dar a conocer al rey su sentimiento sobre la conducta del ministerio.

b) Las relaciones sobre las peticiones:- Podían hacerse peticiones dirigidas por los ciudadanos a una u otra asamblea. La cámara de diputados discutía los hechos de las peticiones. La discusión se terminaba por un orden del día que otorgaba la ocasión de hacer saber al ministerio su actitud y aprobarla o criticarla.

¹⁰⁵ Barthelemy. Joseph, *Le régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, 1904, p. 456.

c) La discusión del presupuesto.- Ofrecía un último medio para controlar la actitud del gobierno, a partir del momento donde el principio de especialidad presupuestaria (1817) permitió al Parlamento controlar el funcionamiento de cada departamento ministerial.

“Il est vrai qu'en théorie ces divers procédés de contrôle ne comportaient aucune sanction, la doctrine officielle étant que les ministres sont les agents du roi et n'ont pas à tenir compte de l'attitude des Chambres à leur égard. Mais, en fait, le ministre qui n'avait pas l'approbation du Parlement, ou bien se retirait spontanément ou bien était renvoyé par le roi.”¹⁰⁶

Esta tradición parlamentaria fue reforzada por la monarquía.

3.2.3. La Carta del 4 de Agosto de 1830

En su forma exterior, no es sino una nueva edición corregida de la Carta de 1814. Pero su espíritu es profundamente diferente. Para obtenerla, el pueblo tuvo que llevar a cabo una revolución.

Votada por las Cámaras, Louis-Philippe tuvo que aceptarla y jurarle fidelidad antes de recibir el título de rey. Por otro lado, si mantenía a la monarquía, no se trataba de una monarquía de derecho divino, sino de una monarquía contractual; es decir, fundada sobre Pacto entre el rey y los representantes de la nación. Al intitularse rey de Francia, Louis-Philippe aceptó considerarse como llamado al trono gracias a la idea de la soberanía nacional.

Esta Carta establece una reforma electoral, que permitía a la burguesía acceder a la dirección de los asuntos públicos. La Cámara era elegida por medio del escrutinio en cada distrito del colegio electoral, ofreciendo grandes facilidades a las presiones oficiales.

En cuanto a la organización de los poderes públicos, existieron diversas modificaciones tendientes a transformar el carácter esencial de los órganos. Es así como el rey no pudo nombrar más a los pares sino a través de la elección de ciertas categorías (diputados, embajadores, miembros del Instituto, altos magistrados, industriales, banqueros), pagando una contribución muy elevada. Así en la Cámara de pares no se trataba de una representación de una aristocracia de nacimiento o de fortuna, sino de una asamblea de notables nacionales.

Por una parte, las atribuciones de la asamblea se incrementaban. Éstas recibían en

¹⁰⁶ Burdeau. Georges, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 1980, p. 318.

conurrencia con el rey, la iniciativa legislativa. En materia financiera, su competencia se explica por el desarrollo del principio de especialidad presupuestaria que exigía el voto por capítulos, permitiendo a la cámara, ejercitar un control minucioso sobre la administración.

De manera inversa, los poderes del rey disminuyen. "Comme la révolution de 1830 avait été provoquée par une interprétation extensive donnée par le roi à son pouvoir réglementaire, la Charte de 1830 précise que le roi fera des ordonnances, mais "sans jamais pouvoir suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution". Quant à la sanction, si le roi la conserve, il s'abstient d'en user".¹⁰⁷

La práctica a la que da lugar la Carta de 1830, es más interesante que el texto mismo. Ésta confirma y acentúa el movimiento hacia el establecimiento del parlamentarismo. La fórmula de Thiers, según la cual el rey reina pero no gobierna, traduce exactamente la atmósfera del régimen. Las Cámaras ejercen su control sobre el ejecutivo, por medio de la interpelación; la responsabilidad política de los ministros ante las Cámaras se vuelve efectiva, pues un gobierno que no tiene confianza en la Cámara de diputados, debe retirarse.

En breve, el parlamentarismo ha encontrado, en el marco de la Carta de 1830 su verdadero ambiente. Las instituciones son más liberales que democráticas. El personal político por su origen, es particularmente calificado por las discusiones de las asambleas; los intereses en causa; y particularmente el desarrollo prodigioso de la industria y del comercio, son tales, que no pueden servir sino como medio para las asambleas de funcionar como un consejo de administración.

3.2.4. La evolución de la figura del Primer Ministro en Francia

El ejercicio autoritario del poder real como influencia directa del reinado de Jorge III en Inglaterra, tuvo su influjo directo en Francia. Este rey inglés, fue el más autoritario desde la restauración, y trajo un derrumbe de la evolución parlamentaria, por su gran obstinación de presidir el consejo de ministros, de nombrar arbitrariamente a los ministros y de suprimir según sus intereses y el momento de las circunstancias, el puesto de Primer ministro, mientras que esa función, había desempeñado ya, un papel muy importante en el contexto político inglés.

El comportamiento autoritario que como ejemplo tomó Luis XVIII en Francia influyó

¹⁰⁷ Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 320.

exitosamente en un país sujeto a un régimen de monarquía absoluta como Francia; donde la Revolución y sus peripecias, habían provocado rupturas y no existía una organización verdadera de los partidos, ni una participación del pueblo en la orientación de sus destinos.

En lo que concierne a la Carta de 1814, después del proyecto rechazado por el rey, puede notarse que ésta había llegado en mal momento en un país profundamente político. Las intervenciones flagrantes del rey para impedir el movimiento regular de las instituciones provocó reacciones desde 1830 hasta 1848. La debilidad originaria de los partidos en Francia no ha permitido jamás el buen funcionamiento del régimen parlamentario.

Sea cual sea la intención de la Carta de 1814, ésta refleja las intenciones del rey y su decisión de gobernar realmente dentro de un régimen representativo en el seno del cual “la divina Providencia” deseaba que “la autoridad residiera en Francia en la persona del rey”, impidiendo la libertad de diálogo en un régimen que se hacía llamar parlamentario. Si el pueblo podía expresarse por medio de la Cámara base elegida, el rey bloqueaba el proceso espontáneo de las instituciones.

La monarquía constitucional debía ser resguardada en su conjunto, a pesar de las dos fases de su evolución: la primera y la segunda restauración con una carta expedida en 1814 y un rey de Francia y aquella de la rama de la monarquía de julio con una carta aceptada en 1830 y un rey francés.

Es a través de las enormes dificultades que la Cámara pudo proceder a la interpelación, imponiendo la responsabilidad a los ministros y llegando por esa monarquía a un régimen parlamentario donde la doble responsabilidad del gabinete frente al rey y hacia el parlamento, preparaba la vía parlamentaria de ese régimen.

La presión de la evolución del régimen inglés, la politización de la atmósfera de desconfianza por la corona frente a un pueblo que sufrió constantemente el ambiente de los regimenes políticos, provocó dos revoluciones y un cambio socioeconómico en 1830 y 1848, trayendo el primero como consecuencia una monarquía y el segundo, una dinastía; resultando una cierta clase de monarquía constitucional.

“De Talleyrand à Guizot, en passant par Casimir Périer, le duc de Broglie Thiers, une pléiade de maréchaux et d'autres personnages de moindre importance ornent un long index des titulaires de la fonction de Premier ministre, qui ont joué, à leur façon, un certain rôle dans le cadre de la monarchie constitutionnelle. La plupart d'entre eux n'avaient ni la taille, ni

l'indépendance d'esprit, ni la qualité d'un véritable Premier ministre parlementaire".¹⁰⁸ La mayoría de los Primeros ministros eran siempre los favoritos del monarca y permanecían fieles y dóciles.

"Formellement, c'est avec Talleyrand que la France se propose d'avoir accepté un chef de gouvernement de nature parlementaire".¹⁰⁹

Los rasgos dominantes que surgieron de esa evolución de primer ministro son los siguientes:

1. En un principio, no existía un consejo de ministros sino un Alto consejo al cual asistían los miembros de la familia real para debatir los asuntos del Estado. Los ministros, que no constituían un gabinete en el sentido de un cuerpo colectivo, podían presentarse ante ese consejo con el fin de exponer un problema y retirarse enseguida. La decisión era tomada sin la participación del ministro competente. "Il aura fallu l'intervalle des Cent jours pour que Louis XVIII-sous la pression de Wellington et de Talleyrand-accepte la déclaration de Cambrai selon laquelle il y aurait un gouvernement et non pas seulement des ministres".¹¹⁰
2. Había frecuentemente una vacante de la función, particularmente bajo Carlos X y Louis-Philippe, que manifestaba un gusto pronunciado por el ejercicio efectivo del poder, no solamente para reinar sino también para gobernar.
3. La mayor parte de los Primeros ministros de esa monarquía mediocre, carecían de sentido político y estaban desacreditados ante el pueblo. Eso se justifica particularmente por el hecho de que esos personajes fueron seleccionados en función de su abnegación a la persona del rey.
4. En caso de desacuerdo entre el Primer ministro y los miembros del gobierno, el retracto del Primer ministro no provocaba la partida del gobierno, sino el simple reemplazamiento de su jefe. "Ainsi le même gouvernement en place se dénommait sous le nom nouveau Premier ministre".¹¹¹
5. El gobierno no dimitía cuando las dimisiones de los ministros eran puramente individuales y no

¹⁰⁸ Barthélemy, J., *op. cit.*, p. 87.

¹⁰⁹ Zilemenos, Constantin, *op. cit.*, p. 91.

¹¹⁰ Bastid, P., *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française*, Paris, 1954, p. 96.

¹¹¹ Bastid, P., *op. cit.*, p. 306.

existía un lazo con el conjunto de ese cuerpo colectivo. La finalidad de esa táctica era doble: por una parte, evitaba acordar una existencia y una autonomía del gabinete y por otra, suprimía toda posibilidad de otorgarle supremacía al primer ministro.

6. Thiers y Guizot, dos hermanos enemigos, contribuyeron a la instauración del régimen parlamentario e ilustraron la función de Primer ministro.

La Revolución de 1848, exprimía la cólera de las clases populares frente a una orientación política y económicosocial poco favorable; lo que logró dar un giro a la monarquía constitucional. La instauración de la segunda república dio lugar al segundo imperio. Ese último, desde 1860, se sostuvo dentro de un régimen de tolerancia parlamentaria. “Il est d’ailleurs significatif que le décret du 23 juin 1863 de l’Empire avait déjà chargé un ministre d’État de défendre la politique du gouvernement devant la Chambre, ce qui laissait entendre que ce ministre pourrait être considéré comme exerçant les fonctions de Premier ministre.”¹¹²

A la caída del Imperio, después de la guerra de 1870, se forma en Bordeaux una asamblea nacional para la instauración de un nuevo régimen. En esas circunstancias en 1848 la fuerza realista es la que predomina. Se toma la iniciativa de reconstruir el régimen; así la monarquía constitucional podía elaborar el régimen parlamentario en Francia, restaurando en el país, la victoria parisiense como en 1814 a la caída de Napoleón por los ingleses.

El espíritu que predominaba en la asamblea de Bordeaux, presidida por Thiers, protagonista del primer plan bajo la monarquía de Julio, era el de la instauración del régimen provisorio después de la querrela de dos ramas de la dinastía de Francia con relación a su legitimidad. “La liaison de cette assemblée avec la monarchie était directe et les lois constitutionnelles qui auraient dû fonder la IIIème République n’instauraient qu’un régime “orléaniste”.”¹¹³

Este régimen fue directamente influido por las Cartas de 1814 y 1830. El fundamento esencial del nuevo régimen fue la responsabilidad ministerial erigida expresamente por la ley constitucional del 25 de febrero de 1875. “Ce principe, pierre angulaire du régime parlementaire, fut certes accepté dans le jeu de la pratique politique sous la monarchie de juillet et consacré par un texte sous le second empire.

¹¹² Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 301.

¹¹³ Verdeaux, J., *Le président du conseil des ministres en France*, Thèse, Nordeaux, 1941, p. 17.

Dans le nouveau régime, ce principe d'allure du régime parlementaire, trouvait son climat et son contexte parlementaire."¹¹⁴ Ello significaba que mientras que el consejo de ministros fue reconocido por las leyes constitucionales de 1875, la función de Primer ministro no había sido atendida por los hombres de Bordeaux, protagonistas y presidentes del consejo bajo la monarquía constitucional. Mientras que esos hombres habían guiado ese régimen de la monarquía de Julio, la práctica de la no-reglamentación directa de esa función, no pudo ser consagrada en ese nuevo régimen. Esa falta de coraje, o esa subordinación sirvió a los intereses de la dinastía, dejando una laguna en el derecho francés que constituyó un elemento de negación del funcionamiento del parlamentarismo en Francia.

Si la función de Primer ministro era consagrada en esa nueva partida del régimen parlamentario en 1875, las funciones de jefe de Estado y las competencias del parlamento eran elaboradas en función de los poderes del jefe de gobierno.

La existencia legal de la función de Primer ministro, podía igualmente jugar un papel decisivo en la práctica política, respecto a la elaboración de las instituciones políticas, pero los intereses de la monarquía eran más importantes en el corazón y el espíritu de los realistas de la asamblea de Bordeaux.

“Le professeur Barthélémy a soutenu que l'institution de chef du gouvernement a été implicitement créée par les lois constitutionnelles de 1875 par le fait d'avoir adopté le conseil des ministres”.¹¹⁵

Se constata que la existencia del consejo de ministros, no entraña automáticamente la admisión del Primer ministro. Carlos II, Guillermo II, Anna de Estuardo, Jorge III, Guillermo III, reyes de Inglaterra, habían permitido una clase de consejo de ministros pero presididos por el rey.

Si las necesidades de los asuntos del Estado exigían la instauración de la función de Primer ministro, esto podía hacerse por vía de la costumbre. La flexibilidad de la costumbre y el control de la práctica eran más aptas para manejar la función marginal en relación al estatuto legal del país.

“Toutefois, la fonction de Premier ministre apparaît tôt après les premières élections qui ont suivi la mise en vigueur de la constitution. Dufaure, en 1876, semble être investi des fonctions de

¹¹⁴ Zilemenos, Constantin, *op. cit.*, p. 93.

¹¹⁵ Barthélémy, J., *La présidence du conseil*, Paris, 1937, p. 92.

premier Président du conseil de la IIIe république, bien qu'en vertu du droit existant la présidence du conseil de ministres appartienne alors au président de la république".¹¹⁶

Esa divergencia provocó la caída del orleanismo y la llegada de una democracia por la instauración de un monismo parlamentario excesivo, pero democrático. Desde entonces, la institución de Jefe de gobierno se implanta sólidamente. La debilidad de la infraestructura política y la desconfianza permanente, en relación a la función de Primer ministro ofrecen a la Cámara la posibilidad de imponerse a título exclusivo. Esa realidad política fue la base de la Tercera República, la cual tuvo varias dificultades por la inestabilidad ministerial; si se toma en cuenta que hasta la Primera Guerra Mundial, la vida política tenía un carácter enfocado a las relaciones internacionales, no existía ninguna importancia a los problemas del interior.

"C'est avec la première guerre mondiale que le besoin s'est fait sentir que le rythme des engrenages du pouvoir devrait encadrer l'homme pour pallier l'anxiété de ses problèmes par cette fonction qui représentait les préférences de la majorité du corps électoral au niveau exécutif du pouvoir politique par la mise en jeu de sa propre responsabilité. C'est ainsi que le Premier ministre prend son bain de foule".¹¹⁷

La inquietud suscitada entre las dos guerras provocó confusión de sentimientos en la búsqueda de soluciones económicasociales. El reagrupamiento de los partidos políticos y la función de Primer ministro toman fuerza en esta batalla.

Resumiendo los rasgos dominantes de la función de Primer ministro en la Tercera República, se establece lo siguiente:

I. Al principio de su instauración, esa república se muestra investida de un parlamentarismo "orleanista". Es después de 1879 que se transforma en una república democrática. Ese carácter democrático se dirigió más hacia un gobierno de asamblea, por la ausencia de una infraestructura política. Esa es la razón por la cual, el monopolio del ejercicio del poder por la Cámara, no ha dejado lugar suficiente para el trabajo de personalidades eminentes y la organización racional de la presidencia del consejo.

¹¹⁶ Moutafoff, *Le président du conseil des ministres en France*, Thèse, Bordeaux, 1940, p. 16.

¹¹⁷ Dubois, P., *L'organisation des services de la présidence du conseil*, Paris, 1919, p. 75.

2. Dentro de ese régimen de exclusividad del ejercicio del poder por la Cámara, se creaba inevitablemente una cierta dependencia del gabinete y por vía de consecuencia, de la autoridad de Primer ministro.

3. La marcada debilidad del Primer ministro estaba determinada por dos categorías o factores: aquellos que se referían al contexto político y aquellos que estaban ligados al marco institucional. En la primera categoría se encontraba generalmente la desorganización de los partidos políticos, la ausencia de disciplina y consecuentemente la dificultad de encontrar un líder con las posibilidades que podían derivarse de ello.

“Dans la seconde catégorie, on signale l’inexistence légale, pour un laps de temps d’un demi siècle environ, de la fonction de Premier ministre et un panoplie constitutionnelle des pouvoirs du président de la république”.¹¹⁸

4. La omnipotencia del parlamento anulaba todo esfuerzo del Primer ministro, no solamente por un espíritu monopolista en tanto a su carácter de depositario de la soberanía nacional, sino también por su desconfianza.

5. El carácter bicéfalo del poder ejecutivo de esa república y la debilidad orgánica conducían inevitablemente a un debilitamiento caracterizado de la posición del Primer ministro

6. La inestabilidad ministerial y las dificultades que se acumulaban, la no-inauguración de los servicios propios de la presidencia del consejo y el peso creado por la responsabilidad de un departamento ministerial asumido por el Primer ministro, provocaban una atmósfera asfixiante por su función.

7. El poder discrecional del presidente de la república en la nominación del Primer ministro dentro de circunstancias altamente desfavorables, facilitaban las revocaciones arbitrarias frecuentes, constituyendo un elemento de negación pura a la función de Primer ministro.

¹¹⁸ Duguit, Léon, *Études de droit public*, t. II, L'État, Paris, 1903, p. 327.

8. El papel negativo y reaccionario desempeñado por el Senado, cuya desconfianza ha sido juzgada de oportuna, no hizo sino acentuar la debilidad de la posición de Primer ministro.
9. La atribución de plenos poderes al gobierno, para hacer frente a las circunstancias excepcionales no tuvo consecuencias favorables sobre la popularidad del Primer ministro, que lo presidía.
10. Diversas reformas efectuadas en el marco de esa república, sea sobre el plan administrativo, como la instauración de servicios propios de la Presidencia del consejo, o sobre el plan político, como las comisiones parlamentarias; el derecho de iniciativa de los diputados en materia financiera, el derecho de disolución, reconocimiento legal de la función, reagrupamiento de partidos, facilitaron la función de Primer ministro para el desempeño correcto de su papel.
11. Personalidades tales como Gambetta, Waldeck-Rousseau, Clemenceau, Briand y Poincaré supieron desempeñar un papel de primera importancia por el prestigio de su función. “*Bien plus, la manière de gouverner à l’anglaise des Premiers ministres tels qu’un Tardieu, un Doumergue et un Blum ont tracé une nouvelle voie, suivie d’ailleurs par la IVème république, et ont grandement contribué à l’élargissement des compétences du Premier ministre*”.¹¹⁹
12. Es bajo la Tercera República que la función de Primer ministro encuentra apoyo en los textos. El régimen de Vichy ha conservado la función bajo el título de Jefe de gobierno, rompiendo así la tradición francesa en la terminología.
- “*A la Libération, la constituante de 1945-1946, saisie d’enthousiasme pour “tout changer”, a élaboré deux projets de constitutions, dont le premier a avorté par suit du référendum d’avril 1946 et le second, approuvé en octobre 1946, est devenu la constitution de 1946 sur laquelle fut fondée la IVème république*”.¹²⁰
- La función de Primer ministro fue realmente al centro de las discusiones de ese constituyente y su reglamentación en los dos proyectos; reflejando el espíritu de la nueva orientación. Por la constitucionalización de la función de Primer ministro, la Cuarta República anhelaba encontrar un

¹¹⁹ Armé. S., *Le Président du conseil des ministres sous la IVe République*, Paris, 1962, p. 28.

¹²⁰ Hauriou, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1972, p. 740.

elemento positivo para remediar los males del pasado. "C'est la raison pour laquelle, en imitant la modèle anglais, on a voulu instituer en France un Premier ministre au sens anglais du terme".¹²¹

La primera preocupación de los constituyentes fue la de separar de la escena política al presidente de la república instalándolo en el papel de árbitro del juego político y guardián de la constitución a través de una "magistratura de influencia".

En el nuevo régimen, el Primer ministro es un personaje de primer plano. El procedimiento de su investidura y su propia responsabilidad comprometida por el respeto de un pacto firmado con la mayoría, le otorgan una preeminencia a la vista de sus ministros, y una posición preponderante en el contexto político del conjunto.

Jefe del poder ejecutivo, que controlado sin embargo por la vigilancia del presidente de la república, jefe de la mayoría incierta y cambiante, personificación de su gobierno, donde la unidad exige flexibilidad, ha podido desempeñar un papel digno.

"Ainsi on observe que la IVe république, ayant placé la fonction de Premier ministre de bonne foi et dans les meilleures intentions-sur un rang-clé de son régime, n'a pas su le conserver longtemps en raison d'une évaluation erronée du contexte politique et d'une interprétation fautive du jeu entre monisme et dualisme dans l'exercice du pouvoir exécutif."¹²²

El advenimiento de la Quinta República constituye una reacción contra el régimen precedente. Nació dentro de circunstancias problemáticas y su concepción de poder se expresa por el comportamiento político de un hombre que fue adversario encarnado de la Cuarta República. La filosofía del poder del General de Gaulle se recoge de su discurso de Bayeux, pronunciado el 16 de junio de 1946. Su contenido no tiene nada de original: formula la idea de la restauración del poder del Estado, como se conoció difusamente en 1944 por M. Debré, primer jefe de gobierno de la Quinta república.

En ese discurso, el futuro fundador de la Quinta República decía "C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temp que celui de la république, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du

¹²¹ J. O., Débats A.N., séance du 5 sept. 1946, p. 3552.

¹²² Prétot, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1965, p. 594.

parlement. A lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du gouvernement".¹²³

Los mismos hombres que votaban por un régimen parlamentario, en el seno del cual el Primer Ministro ejerce el poder político real, se encuentran con el general que en un giro de ese parlamentarismo, prometía y fomentaba el antidiálogo. Se remarca por esa constatación, como las instituciones pueden conocerse de manera circunstancial y contradictoria por los mismos hombres políticos, si diversos factores juegan papeles diferentes dentro de la corriente de la historia política. Por ese compromiso se comprenden fácilmente las dificultades que encuentran la elaboración y la instalación de una institución.

En efecto, la transformación del contexto político francés por la instauración de un nuevo estilo parlamentario por el texto constitucional de 1958 y la práctica política gauleana por un lado, y por la elección del presidente de la república mediante el sufragio universal, según la reforma de la constitución de 1962 por otro lado, han colocado la función del Primer ministro en otro nivel. El Primer ministro del nuevo paisaje político en el marco de la Quinta República conserva un fundamento parlamentario pero está privado de la esencia que constituye la función de sus homólogos parlamentarios.

"La réalité politique de la présidence de De Gaulle a voulu que la fonction de Premier ministre soit subordonnée au leader incarné en la personne du général. Le Premier ministre n'est qu'un commis, un bon administrateur qui gère grâce à la faveur du Chef que détient l'ensemble du pouvoir indivisible de l'État. Les Premiers ministres de la Vème république, issus du parlement ou du bureau personnel du général De Gaulle, ne furent que des créatures du président de la république".¹²⁴

El parlamentarismo clásico de las dos repúblicas francesas, se transforma en un régimen de monarquía semipresidencial o en un régimen presidencialista parlamentario en el seno del cual, el presidente de la república se convierte en maestro, no solamente por el modo de su elección, sino por el hecho de que ese modo de elección crea las condiciones indispensables para la formación de una mayoría compacta.

La particularidad del régimen político se encuentra en el hecho de buscar un líder nacional, pieza

¹²³ De Gaulle, *Discours et messages*, T. 2., Paris, 1970, p. 5.

¹²⁴ Capitani, R., *La distinction du chef de l'État et du chef du gouvernement dans la constitution française de 1958*, Paris, 1971, p. 153.

de estabilidad del poder ejecutivo, sin suprimir el juego parlamentario. En ese régimen híbrido, el elemento presidencial gobierna con su propia mayoría, mientras que el elemento parlamentario controla a través de una mayoría compuesta que coincide actualmente con aquella del presidente. El presidente de la república gobierna realmente. Aunque según el texto constitucional, el Primer ministro de la Quinta República, detenta poderes innegables, sin embargo, jurídicamente, el Primer ministro francés es un administrador.

“Si sous les III^e et IV^e republiques, la fonction de Premier ministre n’a pu jouer un rôle qui est le sien dans le régime parlementaire pour différentes raisons relatives au comportement politique et à la faiblesse organique de l’organisation des partis, par contre, dans la V^e republique, la fonction de Premier ministre est justifiée d’une part pour éterniser un régime hybride tant que la majorité présidentielle n’est pas menacée par une majorité parlementaire hostile à son égard et, d’autre part, pour bien administrer les options gouvernementales faites par le président gouvernant”.¹²⁵

El partido parlamentario del régimen político actual francés, no duda en considerar, en esa fuerte tendencia presidencialista, la función de Primer ministro, como una pieza funcional o como un elemento orgánico en el sentido parlamentario del término.

3.2.5. La justificación de la aparición de la figura del Primer ministro

El grado de perfeccionamiento atenido por la institución de Primer ministro dentro de un régimen parlamentario determinado, corresponde a un cierto estadio de la evolución de ese régimen parlamentario. Esa institución constituye en cierta medida, un criterio de carácter realmente “parlamentario” del régimen. La razón es que esta institución es una creación espontánea que se ha producido en el curso de la evolución del régimen de la monarquía limitada hacia el régimen propiamente parlamentario y que marca así una etapa de ese proceso.

La institución del Primer ministro, ha sufrido de todas las vicisitudes influido e influenciante a la vez de todas las fuerzas, frecuentemente contradictorias, detrás de las cuales se trazan las presiones populares hacia la conquista del poder político.

¹²⁵ Zilemenos. Constantin, *op. cit.*, p. 108.

Así la función de Primer ministro depende:

- a) Del monarca que lo nombra.
- b) Del parlamento, del cual debe buscar y conservar su apoyo.
- c) De su propio gabinete en el seno del cual, debe, en calidad de “primus inter pares”, asegurar la unidad de acción.

Es después de la organización de los partidos políticos que la institución de Primer ministro encuentra sólidas bases y asegura su posición preeminente en el conjunto de instituciones del régimen parlamentario. La reducción de los poderes del monarca bajo la presión del parlamento, y la extensión del papel de los partidos políticos en el seno de las instituciones parlamentarias, han apoyado la supremacía de la función de Primer ministro.

En una segunda fase de la evolución del régimen parlamentario, el Primer ministro, órgano de los representantes de la Nación, y mediador entre el monarca y el Parlamento, ejerce de una manera general una función central en el Estado. Se ha convertido en verdadero motor del poder ejecutivo y por vía de consecuencia, el instrumento primordial en el ejercicio del poder político entero.

La ampliación de las competencias del Estado y la multiplicidad de las necesidades que se imponen ante el poder, en función de nuevas tareas técnicoeconómicas de la democracia contemporánea hacen de la función de Primer ministro un punto de una importancia capital.

En esa dirección de la evolución de la función de Primer ministro, las desviaciones resultantes se deben a una evolución retardada o imperfecta de las instituciones parlamentarias de un Estado preciso.

El presidencialismo es un caso remarcado de esas tendencias. En todo caso, la función de Primer ministro constituye el brazo del régimen parlamentario y la expresión de su viva historia, ligada al movimiento de ideas políticas elaboradas.

La afirmación progresiva de la institución de Jefe de gobierno ha superado diversas dificultades y responde a una necesidad orgánica: la de asegurar la cohesión de un órgano colegial,

organizar prácticamente sus deliberaciones, otorgar una expresión marcada de una autoridad suficiente. Su origen histórico se remonta a la época del poder real absoluto. Frente al monarca del derecho divino, el Primer ministro ejercía las funciones de coordinador y de administrador al mismo tiempo, endosando la responsabilidad de actos del monarca. Personajes favoritos, han ejercido las funciones de consejero o de primero en el seno de los consejos.

“Les régimes de la monarchie absolue nous fournissent les cas types de ce genre. Les principaux ministres de la dite monarchie furent ceux que endossaient les actes du monarque, car la sacralisation de sa personne ne lui permettait pas d’en assumer la responsabilité. De ce fait, ils furent, en réalité, les victimes expiatoires des erreurs commises dans l’exercice du pouvoir. Il s’agit, in globo, d’une institution d’une malicieuse opportunité, qui se dégage des circonstances dans lesquelles le pouvoir s’exerce, à un certain stade de l’évolution du comportement politique de l’homme”.¹²⁶

La institución esta justificada por dos postulados: el primero concierne a la necesidad orgánica de un cuerpo colegial y el segundo se refiere al funcionamiento práctico de una institución gubernamental.

La monarquía limitada ha suscitado la creación de la función de Primer ministro y la ha hecho evolucionar, particularmente, otorgándole una presencia importante frente a otros consejeros del rey, por el hecho de que ese consejero se encuentra más cercano del monarca y asume la responsabilidad de los actos de éste.

La función se precisa a partir del momento donde el parlamento juega un papel esencial; y emplea la función de órgano intermediario, interpretando frente a éste, la voluntad del monarca. A decir verdad la institución de Jefe de gobierno emerge del marco de la monarquía limitada con las primeras manifestaciones del régimen parlamentario. Las mismas necesidades y las mismas circunstancias que han determinado el proceso hacia el régimen parlamentario, fueron decisivas en la evolución de la función del Jefe de gobierno. Este interpreta la voluntad del monarca frente al cuerpo, exprimiendo y encarnando la soberanía nacional y asume al mismo tiempo la responsabilidad esencial en el ejercicio del poder político. Esa exigencia fundamental del régimen parlamentario fue satisfecha al mismo tiempo que respondía a una necesidad orgánica y funcional del órgano colegial formado por los consejeros del rey.

¹²⁶ La différenciation de ce comportement se manifeste par le refus du dogme “Roi grâce à Dieu”.

Es en este periodo en el cual el monarca nombra y revoca a sus ministros, sin tener en cuenta la representación nacional. El parlamento, se contentaba con el ejercicio del control, reconociendo así implícitamente el derecho del rey de formar su gobierno como mejor le pareciere.

“Cette phase se situe en Angleterre au milieu du XVIIe siècle. Depuis la restauration et plus particulièrement après la révolution glorieuse de 1688, les rapports du roi avec le parlement se forment à ce niveau. Quand les institutions de la monarchie constitutionnelle ont traversé la Manche au début du XIXe siècle, la fonction de Chef du gouvernement n’a pas été envisagée ou prévue par les constitutions de cette monarchie puisque, d’une part il n’y avait point de conseil des ministres mais des ministres séparés sous l’autorité du roi, se réunissant de toute façon sous la présidence du monarque et, d’autre part, ce n’était pas un régime parlementaire auquel les souverains du continent européen prétendaient souscrire en octroyant un charte ou en acceptant celle qui leur était présentée”.¹²⁷

El desarrollo costumbrista del régimen inglés, bajo la fuerte presión del parlamento no tardó en orientar en la práctica, el régimen de la monarquía constitucional hacia aquel de la monarquía parlamentaria, y el mismo proceso se desarrolla de manera acelerada en el seno de las monarquías constitucionales del continente europeo.

Las nuevas circunstancias políticas han tenido una repercusión directa sobre el modo de nominación de Primer ministro, este debe ser elegido en el seno del parlamento. “Il doit avoir la double confiance. La fonction de Premier ministre devient alors celle d’un organe de conciliation entre les vœux du parlement et les desseins du roi. Cette recherche d’un équilibre entre le régime de la monarchie constitutionnelle en voie de dégradation et le parlementarisme qui commence de s’esquisser, a été illustrée de manière typique en France par la monarchie de Juillet”.¹²⁸

La multiplicación de los problemas, la extensión de la competencia del Estado, el aumento de las reivindicaciones de las clases desfavorecidas y su exigencia de participar en la determinación de la política general; así como la presión concomitante de romper bruscamente el diálogo del bipartidismo burgués, traen como resultado, la instauración del sufragio universal. Su introducción trae en la escena política, la representación de la clase laborista que crea

¹²⁷ La fonction de Premier ministre fut une institution du régime parlementaire et non pas celle de la monarchie limitée que, d’ailleurs, n’a pas posé comme objectif le régime parlementaire.

¹²⁸ Duverger, Maurice. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, t. 2., Paris, 1971, p. 231.

la tercera fuerza en la lucha por la conquista del poder.

La democratización del régimen parlamentario que se acompaña de una expansión y de una estructuración neta de los partidos políticos, asegura la participación de todas las fuerzas políticas y la formación y la ejecución de la decisión política que crea la base gubernamental en un sentido de gobiernos de coalición.

El ejercicio efectivo del poder político es una facultad del gobierno que surge del apoyo del parlamento. La doble confianza no representa un elemento constitutivo en la nueva concepción del régimen parlamentario. El jefe de gobierno no es solamente favorecido por el monarca, es el hombre del parlamento, en el seno del cual, es el líder de la mayoría y concilia los favores y las tendencias que componen esa mayoría.

“L’extension des partis politiques et leur rôle constamment élargi en tant que levier du régime parlementaire dans un cadre où la dispute du pouvoir se situe en-deçà des limites de l’ordre établi, a fait de la fonction de Premier ministre l’axe de la préoccupation fondamentale du bon fonctionnement du régime parlementaire.

Le rempli de la préseance royale dans un rôle représentatif, hors du jeu partisan-sauf pour des cas particuliers-ont conduit nombre d’auteurs à soutenir que le Premier ministre est, à l’heure actuelle, un vrai monarque élu.”¹²⁹

Dentro de la función del Primer ministro igualmente, dentro de los otros sistemas de gobierno, fuera del régimen parlamentario, se encuentra la necesidad inminente y algunas veces exclusiva en todos esos casos, de la explicación de la razón orgánica y la condición funcional de las instituciones y de una reglamentación política del poder.

“Le système présidentiel absorbe la fonction de Premier ministre dans celle du chef de l’État tandis que dans le système du gouvernement d’assemblée, ne peut être considéré comme Premier ministre l’organe exerçant les mêmes fonctions dans le régime parlementaire puisque cette fonction dans le gouvernement d’assemblée n’est pas de même nature et n’a pas la même qualité que la fonction en régime parlementaire”.¹³⁰

Por otro lado, los regímenes autoritarios socialista y fascista, conservan la función de Primer ministro. Sin embargo, los poderes de los cuales se encuentra investida esa función en esos

¹²⁹ Benemy, F. W., *The elected monarch*, London, 1965, p. 245.

¹³⁰ Ogge, C. F., et Ray, P. O., *Le gouvernement des États-Unis d’Amérique*, Paris, 1958, p. 195.

regímenes son de otra naturaleza y las circunstancias que los envisten son diferentes. Si en ciertas ocasiones, el papel y la posición de la función de Primer ministro coinciden, la naturaleza y el carácter de la función son totalmente diferentes, determinados dentro de un clima político y sobre un fundamento politicoeconómico y social que no tiene medida común con el procedimiento de partidos, sobre el cual fue elaborada esa expansión de la función de Primer ministro en ese régimen parlamentario.

Si la función de Primer ministro parlamentario tiene semejanzas con aquella del régimen, no respetando el juego político por la disputa electoral de partido político, el presidente del consejo ejecutivo del sistema de gobierno de asamblea; por el contrario, no podría compararse con el Primer ministro parlamentario.

Ese órgano dirigido por el parlamento, no es un órgano subalterno un ejecutante de votos o de decisiones del parlamento; por el contrario, el Primer ministro dentro del régimen parlamentario, dirige al parlamento, al ser jefe de la mayoría parlamentaria, líder del partido, responsable a la cabeza del gobierno, asegurando la unidad y la cohesión, coordinando y activando los medios y objetivos.

“Si le principal ministre de la monarchie absolue fut un personnage auxiliaire du souverain, avori et bouc émissaire à la fois, le Premier ministre parlementaire est, par contre, une exigence des nouvelles forces politiques qui refusaient obstinément la justification pour la “Grâce de Dieu” de l’exercice du pouvoir politique et exigeaient simultanément la passation de cet exercice aux organes qui revendiquaient périodiquement-par le dialogue de la dispute électorale-l’assentiment populaire”.¹³¹

Dentro del régimen inglés, la tradición por la elaboración costumbrista de las instituciones del régimen parlamentario, ha consagrado de manera regular el título de Primer ministro. Porque la posición, el papel y las atribuciones del Primer ministro inglés, evolucionan y se forman en la práctica política, sin contradecir directamente la posición del monarca en el contexto de las instituciones.

El Primer ministro inglés, es del lado del derecho formal, el primero en su gobierno y no el presidente del Consejo privado; esa presidencia pertenece al rey.

¹³¹ Durand, G., *États et institutions, XVIIe-XVIIIe siècles*, Paris, 1969, p. 47.

El ejemplo inglés fue seguido por la gran mayoría de los países con régimen parlamentario. Igualmente, el Primer ministro inglés porta el título de Primer Lord del Tesoro.

En Francia, el título ha cambiado de nombre, según las circunstancias y el cambio de los regímenes.

Así bajo la monarquía constitucional, el título oficial de la función fue aquella del Primer ministro, pues la presidencia del consejo de ministros pertenecía al rey.

Talleyrand fue nombrado, por un decreto de 1815, Presidente del consejo de ministros.

Bajo la Tercera y la Cuarta República, el título oficial fue aquel de Presidente del consejo de ministros; sin embargo, ese título bajo la Tercera República, no era exacto para el Primer ministro, pues la presidencia del consejo de ministros no pertenecía al Primer ministro, sino al presidente de la república.

Bajo la Cuarta República, el jefe de gobierno porta el título de Primer ministro, título que toma todo su sentido, porque la presidencia del consejo de ministros es reservada al presidente de la república.

En Italia, bajo el régimen de Statuto Albertino, el título de Primer ministro era aquel de Primer ministro. El fascismo, con la extensión de los poderes acordados al Primer ministro, calificó a Mussolini capo del gobierno, Primer ministro. Ese mismo título de jefe de gobierno, de imitación fascista, fue igualmente adoptado por P. Laval en el Estado de Vichy. La joven república italiana, bajo el imperio de la Constitución de 1948, acordó al jefe de gobierno, el título de Presidente del consejo de ministros.

En Alemania, la larga tradición de la monarquía absoluta, del imperio y del régimen parlamentario de Weimar y de Bonn, consagra durable e inmutablemente, para el jefe de gobierno, el título de Canciller.

Holanda concede para su Primer ministro, el título de Ministro-Presidente.

Grecia reserva oficialmente, y dentro de los textos constitucionales, el término de Primer ministro, aunque en la práctica y en ciertos textos legislativos, el título de Presidente del gobierno fue empleado.

Si la función de Primer ministro es una institución formada en la elaboración de las instituciones parlamentarias, puede afirmarse que es pivote del régimen parlamentario.

Por su posición clave en el contexto de las instituciones del gobierno parlamentario, la función del Primer ministro es investida de un dinamismo especial dentro del conjunto institucional y el contexto político dentro del régimen parlamentario.

El régimen parlamentario, fue para la Europa continental, una importación inglesa por la transformación del régimen de la monarquía constitucional a principios del siglo XIX. La elaboración práctica de las instituciones de la monarquía limitada en un sentido parlamentario se expresa esencialmente por la extensión de las competencias del parlamento que se derivan de la prerrogativa real (brazo alrededor del cual se desarrolla la evolución del régimen parlamentario).

Múltiples factores han contribuido a ese desarrollo, y su justificación puede encontrarse en las diversas necesidades del Estado, en la tecnicidad del ejercicio del poder político, en la evolución de la noción de la responsabilidad y la degradación de la noción del “rey por gracia de Dios”.

La contribución de esos factores en la determinación del órgano que debe ejercer el poder político, fue directa. Esa determinación es capital para comprender mejor las instituciones parlamentarias y justificar las razones por las cuales se encuentran en vigor, numerosos textos constitucionales del siglo XIX. Esas razones prueban en todo caso el por qué esas instituciones de la monarquía limitada de Inglaterra, parecen anacrónicas para la Europa continental.

Inglaterra, ha hecho todo lo posible, desde la primera mitad del siglo XIX, para imponer, de la manera que sea, a las naciones europeas, regímenes de monarquía limitada.

En Francia la monarquía limitada aparece con Luis XVIII, miembro de la dinastía de los Borbones.

En Bélgica, a través de una asamblea nacional, la monarquía limitada ha sido introducida por la Constitución de 1831, cuyo guardián fue Leopoldo I. Ese mismo príncipe rechazó la corona de Grecia en razón de la situación desfavorable en el aspecto financiero de ese país, que venía de haber conquistado su independencia.

Por otra parte, las tres potencias protectoras, Francia, Inglaterra y Rusia, facilitaron la llegada de un joven príncipe bávaro, Othón, al trono de Grecia.

La implantación de la monarquía constitucional sobre el suelo europeo con un nivel diferente de elaboración se establece en Inglaterra. Así, mientras que ese régimen se instauraba en un estado

elementario en la Europa continental; Inglaterra al contrario, había aceptado una cierta lógica parlamentaria, particularmente por el papel extensivo del parlamento.

El trabajo de esa tribuna fue grande y su influencia fue decisiva por su relación con la consciencia popular.

La evolución del régimen parlamentario en el marco de la monarquía inglesa, se orientaba hacia una transferencia del contenido del ejercicio de la prerrogativa real a los elegidos del pueblo. Sin embargo, esa evolución no ha privado jamás al monarca de la posesión formal de esa prerrogativa. “L’élaboration de ses institutions aboutissait progressivement à la constatation de l’impossibilité pour le monarque d’exercer cette prérogative dans la pratique de la vie de l’État, soit parce que la nouvelle technique de l’appareil étatique ne le permettait pas, soit parce que le développement du régime parlementaire exigeait que l’exercice de cette prérogative passe aux élus du peuple. Ainsi le monarque garde la “propriété” de la prérogative sur un plan juridique, mais l’exercice de cette prérogative est passée aux élus du peuple”.¹³²

Esa dialéctica del régimen de la monarquía limitada, forjada ya sea sobre cuestiones técnicas, o sobre una evaluación política de los factores del régimen parlamentario ha podido desarmar a la vía política o impedir que el diálogo salga del marco de la tolerancia.

El monarca es quien detenta del poder político, pero en la práctica, no es sino el árbitro de las reglas del juego político dentro de la disputa del poder. La diferencia entre la detentación y el ejercicio de la prerrogativa real es verificada por las intervenciones del monarca en los momentos de crisis.

En el momento de la instalación sobre el suelo europeo de la monarquía constitucional, las circunstancias no eran favorables para ese régimen.

El clima político, el nivel social, el sentimiento nacional y las revueltas continuas no tenían nada en común con la situación de Inglaterra. La preocupación primordial de Inglaterra fue su poderío multidimensional. La diferencia que existía entre el régimen parlamentario inglés en vías de desarrollo y la evolución de la monarquía limitada europea, que venía de haberse instalado, correspondía a la aplicación práctica de ese régimen.

Mientras que en Inglaterra, las reglas y la lógica de la monarquía limitada se formaban, dentro de la dirección del régimen parlamentario; en el marco de la familia continental, se

¹³² Franqueville, Comte de, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. i., Paris, 1887, p. 207.

aplicaban textos que no eran conformes al espíritu y a la práctica política exigida.

La inteligencia de las instituciones costumbristas inglesas, ha encontrado su expresión en el sentido de una realidad cambiante, no encuadrada por las reglas jurídicas preestablecidas, delimitando de manera frecuente, las manifestaciones diversas de la política cotidiana. El prototipo inglés que funcionaba al nivel del dialogo establecido por el bipartidismo burgués, parecía inaplicable para la Europa continental.

Numerosas y duras pruebas, han cambiado el curso normal de las instituciones: revoluciones, crisis diversas, caídas de las monarquías, imposición de las dictaduras.

De cualquier manera, en el balance final, la violencia, la violación de la legalidad, el fraude y la corrupción electorales no han podido impedir la formación de reglas en la práctica política del régimen parlamentario.

La función de Primer ministro aparece como una necesidad lógica de ese sistema y juega un papel intermediario entre el monarca y el parlamento.

La toma de consciencia de la clase burguesa y la formación de manera durable de las asociaciones políticas, imponen la función del Primer ministro, más que como un mediador que interpreta los votos de la soberanía nacional frente al monarca.

La Primera Guerra Mundial fue una etapa de una gran importancia en la aceleración del proceso hacia el régimen parlamentario: la caída de los imperios de Alemania, Rusia, y Austria y la ruptura del bipartidismo burgués por la presión de las fuerzas políticas formadas gracias al sufragio universal, han determinado la reconsideración de las prioridades y objetivos en el ámbito institucional de una monarquía limitada adaptada a las nuevas exigencias del régimen parlamentario.

“Le slogan de la démocratie fut théoriquement dans son ensemble, un clause exorbitante du nouveau contrat-à caractère parlementaire-pour le cadre constitutionnel de cette monarchie troublée par la querelle”¹³³

En ese estadio de desarrollo político e institucional, la función de Primer ministro, ha podido asumir un papel más importante, a la vez dentro del rango de los partidos.

Puede subrayarse con certitud, que la posición multidimensional de la función política

¹³³ Chevallier, J.J., *Le monde contemporain depuis le XVIIIe siècle*, Enc. Fr., t. X, L'État, Paris, 1965, p. 23.

e institucional del régimen parlamentario, ha facilitado la aceleración del funcionamiento y desarrollo del conjunto de las instituciones de ese régimen.

La institución del Primer ministro ha constituido un papel esencial dentro de la democracia parlamentaria. Puede concebirse la esencia de su aportación al régimen parlamentario a través de una trilogía que se expresa dentro del equilibrio de los poderes, dentro de la activación del poder ejecutivo dentro del reforzamiento de ese poder. El factor determinante, en lo que concierne al postulado del equilibrio de las relaciones de los poderes, se justifica por la lógica del sistema gubernamental en el régimen parlamentario. En gran medida esto constituye una condición *sine qua non* de su existencia y una confirmación a la vez de su funcionamiento correcto.

La función de Primer ministro facilita, la búsqueda y la realización de las soluciones de compromiso dentro de las coaliciones gubernamentales.

La dependencia del Primer ministro del parlamento es esquemática, pues no solamente dirige el trabajo legislativo, sino que impone y exprime normalmente bajo su calidad, las líneas directrices del parlamento, a través del programa gubernamental aprobado por este último. El Primer ministro dispone a la vez de la administración, y se encuentra en una posición privilegiada para dirigir el trabajo legislativo, de manera tal que expresa así el sentimiento de la nación. Es evidente que en el régimen parlamentario, toda la actividad del poder ejecutivo se forja y se expresa correctamente por la función de Primer ministro.

En las democracias parlamentarias modernas, donde la necesidad de gobernar es imperativa y la intervención del Estado altera progresivamente el liberalismo absoluto del tiempo pasado, la activación del poder ejecutivo, es un postulado de supervivencia.

Debe hacerse la distinción, sin embargo, entre el jefe de Estado, elegido y el jefe del Estado hereditario; entre presidente de la república y monarca. En el caso hereditario, está fuera de duda que la irresponsabilidad del jefe del Estado en el régimen parlamentario, podría conducir a cometer actos incontrolados, mientras que, en el caso del jefe del Estado elegido, una confusión podría producirse dentro de la concepción misma de la persona irresponsable, en tanto árbitro del juego político y pretendiendo una participación activa en la orientación y la dirección gubernamentales.

En lo que concierne al parlamento, es más que evidente, que el ejercicio directo del poder político activo por ese órgano, cubre el peligro y el titubeo en la ejecución de la decisión política.

Se observa igualmente que el parlamento no es un órgano de acción, sino un cuerpo de reflexión, de control y de proposiciones.

Si al principio de la evolución del régimen parlamentario, no podía ejercerse un poder de acción inmediato, aunque las necesidades del Estado así lo requerían, en la actualidad, la participación activa del parlamento en el ejercicio del poder es prioritaria.

El refuerzo del poder ejecutivo se impone como un postulado de los tiempos modernos bajo el impulso de la multiplicidad de las necesidades del Estado.

Dos factores han desempeñado un papel determinante: por un lado, el aumento de los problemas con relación al poder; y por el otro, la intervención del Estado en los dominios que pertenecen a la iniciativa privada.

Después de la Primera Guerra Mundial, el problema del reforzamiento del poder ejecutivo fue planteado por los teóricos del derecho público.

En el caso donde las instituciones democráticas no han cedido a los métodos totalitarios, el reforzamiento del poder ejecutivo ha sido efectuado por las medidas que protegen el principio democrático de las instituciones parlamentarias existentes.

“La vertu essentielle d’investir la fonction de Premier ministre de pouvoirs qui n’étaient pas prévus par le processus normal du régime parlementaire, est à la base de l’efficacité que peut exercer cette fonction dans le contexte des pouvoirs du régime parlementaire.

Se situant au carrefour du réseau de l’ensemble des pouvoirs, dans l’État, son exercice ne sacrifie pas réellement les aspirations démocratiques qui s’expriment à travers la procédure partisane dans le choix du Premier ministre”.¹³⁴

Dentro del marco del régimen parlamentario, la activación del poder ejecutivo en los límites permitidos del régimen parlamentario, incrementa la importancia que debe jugar el Primer ministro parlamentario.

El gobierno, bajo el liderazgo del Primer ministro, es el mandatario de la mayoría como un órgano central del combate electoral, unificando las funciones ejecutivas y legislativas, por el equilibrio de poderes, por la activación del trabajo gubernamental y el reforzamiento del poder ejecutivo.

Los períodos de evolución de la función de Primer ministro se sitúan en tres aspectos:

¹³⁴ Mirkine-Guetzévitch. *Le renforcement de l’exécutif et le régime parlementaire*, in RDP, Paris, 1930, p. 490.

El primero es el relativo a la marcha costumbrista; el segundo, concierne a la reglamentación legislativa, y el tercero se refiere a la constitucionalización de la institución.

La marcha costumbrista de la función se extiende desde la instauración de la monarquía constitucional a principios del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. La vía legislativa se crea entre las dos guerras. La constitucionalización surge después de la Primera Guerra Mundial.

Con relación a la primera, se traza generalmente hacia la primera mitad del siglo XVIII por Inglaterra y a principios del siglo XIX en Europa Continental. Ésta se determina por la víspera de la Primera Guerra Mundial.

Durante ese período de la evolución de la función de Primer ministro, la mayoría de los países europeos: Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda, Grecia, Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Italia, España, Portugal, Alemania, Austria y Luxemburgo, instauran y elaboran las instituciones de la monarquía limitada en la práctica hacia un sentido parlamentario.

La función de Primer ministro se forma sobre un equilibrio incierto de fuerzas y de nivel de manifestaciones desmesuradas de la costumbre. Una excepción de gran importancia durante ese período, fue Italia, de hecho, quien realiza una legislación pletórica concerniente a la función de Primer ministro.

Ese período de la evolución de Primer ministro, se extiende desde la partida de la monarquía limitada hasta la víspera de la Primera Guerra Mundial.

Los rasgos dominantes de ese período, son la redacción y la puesta en vigor de textos constitucionales de la monarquía limitada, la entrada sobre la escena internacional de los nuevos Estados por el cumplimiento de la unidad nacional de numerosas naciones. La existencia de un monarca omnipotente que rechaza la concesión de parcelas de poder a los otros órganos del Estado.

Esa extensión del derecho de voto que ha provocado la ruptura del bipartidismo burgués por la formación de una tercera fuerza política, provoca una inestabilidad gubernamental estableciendo la necesidad de la formación de gabinetes de coalición. Esa necesidad de aceptación mutua ha creado reglas de *modus vivendi* como tolerancia general del régimen parlamentario. La Revolución francesa de 1848 fue un acontecimiento de una importancia capital no solamente para el orden constitucional sino también para la reorganización de la estructura misma del poder.

Desde 1808, la península ibérica envía un mensaje al resto de la familia europea señalando la entrada dentro de una vía constitucional delimitada por el texto de Cádiz de 1812. Se trataba de la primera manifestación liberal del siglo XIX sobre una influencia evidente de la constitución francesa de 1791.

Ya en Suecia, se encontraba en vigor la constitución de 1809 sobre la forma de gobierno. La aplicación de la constitución noruega de 1814, instaura la monarquía limitada y coincide con la coronación de la monarquía holandesa y la restauración en Francia de la dinastía de los Borbones bajo el reinado de Luis XVIII.

La dinastía francesa restaurada bajo la cobertura de la monarquía limitada, apoyada sobre la Carta constitucional de 1814, acuerda el título de Presidente de consejo de ministros a Talleyrand. Sin embargo, esa instauración de la función de Primer ministro no tenía la misma oportunidad que Inglaterra, donde la práctica política que se desarrollaba alrededor del parlamento, creaba las circunstancias favorables en la elaboración de la función.

Francia en esa época, aplicó el régimen inglés del siglo pasado. No solamente Talleyrand, al inicio de la restauración de los Borbones, sino también Guizot, como forjador de la monarquía francesa en 1848, carecía de la calidad de la función de Walpole y de Pitt.

La proclamación del reino de Holanda, por la constitución de 1815, se adhiere a la familia de la monarquía limitada, mientras que el nuevo régimen de Portugal, bajo el imperio de la Constitución de 1836, extiende la base de la reglamentación liberal de los problemas del poder político.

La revolución de 1830, que había provocado un cambio de dinastía en Francia, establecía que una dinastía no es eterna y que su carácter divino e inviolable, puede constituir el objeto de un cambio brutal. Las primeras constituciones después de este período, la carta de Francia de 1830 y la constitución de Bélgica de 1831, establecen los rasgos de esta evolución.

“En 1835 en Serbie, fut votée une constitution instaurant, paraît-il, la monarchie limitée, bien qu'on ait dû, en fait, attendre la nouvelle constitution en 1888 pour que ce pays s'aligne aux mêmes garanties accordées par la constitution belge de 1831”.¹³⁵

En Noruega, por una decisión del tribunal supremo, en 1836, fue confirmado que el

¹³⁵ Giraud, E.. *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938, p. 287.

Primer ministro detenta realmente su función y preside efectivamente los trabajos del consejo de ministros.

En el año de 1840 aparece interesante para Holanda, en primer lugar, el hecho de que su parlamento rechazó el presupuesto redactado por el gobierno; acontecimiento de importancia capital para el papel del parlamento, porque la revisión constitucional efectuada en ese año, ha instaurado la responsabilidad penal de los ministros.

La particularidad de esa innovación, se basa en el hecho de que las sanciones habían previsto igualmente las violaciones constitucionales.

Está fuera de duda, que el reconocimiento de esa responsabilidad constituye una etapa esencial en la evolución del régimen parlamentario.

“Deux événements-jusqu’à la révolution de 1848-méritent d’attirer l’attention sur le plan constitutionnel: le premier est relatif à la concession, en 1841, d’une constitution du type de la monarchie limitée au peuple du Grand Duché de Luxembourg par Guillaume II et le seconde concerne la concession, en 1844, au peuple hellénique, par le roi Othon, après un soulèvement populaire-le 3 de septembre 1843-sous l’initiative de l’armée. Néanmoins, quant à la Grèce, ce retard constitutionnel de ce pays est symptomatique”.¹³⁶

En Inglaterra, el Acto de Reforma de 1832, provoca una profunda crisis política por la llegada de la clase burguesa, que exige una participación en la determinación de la decisión política. Las condiciones favorables creadas en esa evolución de la formación y de la disciplina de los partidos políticos, refuerzan el papel de la cámara de los comunes.

Durante todo ese periodo, hasta 1848, la monarquía limitada del continente europeo, disponía de una posición fuerte, mientras que los primeros movimientos dentro de un sentido parlamentario fueron débiles y dispersos.

Dentro del diálogo político del bipartidismo burgués y el derecho de voto censatario, el monarca detenta una posición predominante dentro del aparato del Estado, por la nominación y la revocación de los ministros, el ejercicio del poder ejecutivo y la participación en el trabajo legislativo: iniciativa, sanción, promulgación y publicación.

La política extranjera y la defensa nacional constituyen desde siempre, los dominios exclusivos y reservados al monarca.

¹³⁶ Filaretos. G., *Domination étrangère et monarchie en Grèce*, Athènes, 1972, p. 73.

Con la revolución de 1848 en Francia, por la cual, nuevas perspectivas se abrieron en la reivindicación política, económica y social, un movimiento más largo se designa y se establece una transformación de todas las manifestaciones de la práctica política y la estructura del Estado.

A través de esa revolución, Francia da un giro definitivo a la monarquía constitucional. Se instaura la segunda república mientras que la extensión del sufragio universal inaugura la elección refrendaria del jefe de Estado.

En Italia, en 1848, se registró un avance positivo en la unidad nacional bajo el Statuto albertino, concedido en ese mismo año. Se trata de un texto cuyo prototipo son las cartas francesas de 1814 y 1830 y la constitución de Bélgica de 1831. El Primer ministro Balbo tuvo una posición realmente reconocida.

En Alemania el año de 1848 concretizó la esperanza de la unidad nacional de ese país, impulsando la política parlamentaria del régimen. En Bélgica se remarca una profunda transformación en la práctica política por la ruptura de la colaboración gubernamental impuesta en 1831 a los católicos y a los liberales por el rey Leopoldo I. La significación de esa ruptura consistía en el hecho de que desde entonces, cada partido podría libremente afrontar el juego electoral y participar en una coalición gubernamental sin necesitar de un mando real. La independencia adquirida ha impulsado el diálogo y orientado a cada partido político en la vía de sus propias tendencias, presentando un partido de cuerpo electoral.

En Holanda en 1848, una revisión constitucional de gran importancia logró la entrada de la fase parlamentaria dentro de un régimen de monarquía limitada. Esa mutación esencial del régimen estaba basado en la disminución de los poderes del monarca y el aumento simultáneo de aquellos del parlamento sobre la instauración de la responsabilidad política de los ministros y sobre el derecho de la disolución del parlamento.

La revisión constitucional de ese mismo año, realizada por el Gran Duque de Luxemburgo, tenía como fin, la instauración del régimen parlamentario, por el reconocimiento a título general, de la responsabilidad de los ministros ante el parlamento.

A través de la ley 3 del año de 1848, concerniente a la responsabilidad del gobierno, en Hungría, (influida por la constitución belga) surgen las posibilidades para la dirección parlamentaria de su régimen, en el seno del cual, la función del Primer ministro fue reconocida.

Ante la formación de un gobierno de coalición en 1848, el rey de Dinamarca, Federico VII expresa su intención de convertirse en monarca constitucional. La revisión constitucional realizada el 5 de junio de 1849 marca oficialmente el régimen danés dentro del marco de la familia de la monarquía limitada.

“Pendant cette période, le titre de la fonction était celui de Premier ministre. Le titre de Président du conseil des ministres appartenait en fait au monarque qui présidait le gouvernement. L’exception concernait d’une part Talleyrand, que le décret de 1815 nommait, en effet, Président du conseil et, d’autre part, la Belgique dont les rois Léopold Ier et Leopold II persistaient à donner le titre de ministre au titulaire de la fonction”.¹³⁷

La fase decisiva de la instauración de las instituciones del régimen parlamentario y su consagración, tanto en la práctica política como en el plan constitucional es aquella que se extiende desde 1848 hasta la Primera Guerra Mundial.

Los hechos de esa fase histórica en la evolución de la función de Primer ministro, influyen directamente sobre las conducciones políticas, sobre las revisiones constitucionales y algunas veces, sobre la estructura del poder mismo.

Los principales acontecimientos de la última fase de ese período de la evolución de la función de Primer ministro, han constituido una base sólida y permanente del régimen parlamentario, y se refieren sobre todo al sufragio universal que intervino en la familia monárquica limitada de algunos países europeos, contribuyendo a la unidad nacional de ciertos países, y al derrocamiento de las monarquías, a la revisión de los textos constitucionales y a la consagración oficial del título de Primer ministro en otros países.

Así, a título general, el establecimiento de la base del derecho de voto y la instauración del sufragio universal, han provocado la ruptura del bipartidismo burgués por la formación de nuevas fuerzas políticas que han participado en cierta medida, no solamente en la disputa electoral, sino también en el gobierno y la consagración en Inglaterra del sistema bipartidista y la promulgación de los actos de reforma de 1887 y 1884. Esas fuerzas han jugado un papel decisivo en la instauración irrevocable del régimen parlamentario y la acentuación, por su elaboración posterior de la función de Primer ministro.

¹³⁷ Urbain, R., *La fonction et les services du Premier ministre en Belgique*, Bruxelles, 1958, p. 54.

En ese período, la realización de la unidad nacional de Italia y de Alemania, fueron acontecimientos positivos en la dirección de los regímenes, cuya elaboración práctica los orientaba hacia el régimen parlamentario.

La llegada de la familia de la monarquía limitada europea de Grecia (1864), de Rumania (1879), de Alemania (1871), de Francia (1875), de Bulgaria (1879), y de Serbia (1903); la decadencia de la monarquía española (1873) y portuguesa (1910) y la caída del segundo imperio francés después de la guerra de 1870, constituyen elementos esenciales para la consolidación de la base sobre la cual descansan las instituciones parlamentarias y consecuentemente su continua elaboración.

Las revisiones constitucionales realizadas en Holanda (1887) y Grecia (1911) y la consagración oficial del título de Primer ministro en Suecia (1876), en Holanda (1901), en Noruega (1905) y en Portugal (1911), contribuyen a la formación de la función de Primer ministro.

Las transformaciones del derecho de voto sobre suelo del continente europeo, constituyen en realidad, la superestructura fundamental del edificio del conjunto de la democracia parlamentaria. Por ese medio, fue revertido el bipartidismo burgués y se consolidó el diálogo político en la disputa electoral. Es así como las nuevas fuerzas políticas se establecen dentro del marco de la tolerancia. Noruega (1898), España (1890), Suecia (1909), Holanda (1860 y 1913) y Dinamarca (1915) han provocado efectivamente, por la revisión de su legislación electoral, una transformación substancial del paisaje político y de la base de las fuerzas políticas en el afrontamiento de la disputa electoral.

“En Angleterre, l’année 1867-année de la publication du reform act-s’achève la période classique du régime parlementaire. Par cet act fut élargi le droit de vote aux classe laborieuses, tandis qu’en 1884 ce même droit fut encore étendu. Ces deux actes relatifs à l’extension du droit de vote, la différenciation dans le corps électoral et, par voie de conséquence, sur l’ensemble du paysage politique on posé la pierre angulaire dans le système parlementaire. Sous le leadership de deux personnalités –Gladstone et Disraeli-fut stabilisé le two party system, tandis que l’élection du Premier ministre à l’échelon national, dans un affrontement électoral quasi référendaire, fut susceptible de provoquer des discussions sur l’alteration du système représentatif”.¹³⁸

¹³⁸ Panter-Brick. *La démocratie parlementaire en Grande-Bretagne*, Bruxelles, Travaux et conférences, 1959, p. 18.

La diferencia que se crea en ese período, en el seno de los partidos políticos entre Inglaterra y Europa oriental fue sistemática.

Mientras que esa última extensión del derecho de voto ha provocado irrevocablemente la caída del bipartidismo burgués por la formación de los nuevos partidos políticos, un refuerzo del bipartidismo, aparece en Inglaterra bajo las mismas condiciones electorales. El modo de escrutinio y la estructura del cuerpo electoral constituyen dos factores de primera importancia en esa diferenciación. Sin embargo, debe subrayarse que la alternativa bipartidista en Inglaterra es esencialmente la consecuencia de un compromiso del régimen inglés garante de la monarquía.

“Ainsi, lorsque, en 1710, après la mort de la reine Anne Stuard, fut posée la question de la dynastie, les deux partis de la dispute électorale d’alors ne formulèrent pas d’objections sur l’opportunité de la conservation de l’institution monarchique.”¹³⁹

El brazo monárquico ha podido conservar una cierta homogeneidad en la mentalidad del cuerpo electoral y ha sabido evitar, en cierta medida, la heterogeneidad y disminuir los conflictos entre el pueblo y el gobierno. “C’est la raison d’ailleurs pour laquelle la position de Premier ministre est solide et forte. Dans ce processus, tandis qu’en Angleterre le Premier ministre est l’elu quasi du peuple, leader du parti conduisant la majorité dans le parlement, au contraire, le Premier ministre dans l’Europe continentale se dépense en des improvisations dans la recherche de sa majorité introuvable et en des improvisations dans la formule du programme gouvernemental qui doit satisfaire les objectifs de plusieurs partis politiques constituant la majorité formée”.¹⁴⁰

Una serie de acontecimientos desde 1864 hasta 1915, relativos a la redacción o a la revisión de las constituciones, provocaron una transformación esencial en la estructura de la monarquía limitada dentro de la evolución política del parlamento.

En 1864 en Grecia, después de una revolución cuyo resultado fue la caída de la dinastía bávara, se instaura sin matices, el régimen de la monarquía limitada, imitando el ejemplo belga. Después de Grecia, Rumania, a través de la constitución de 1866, entra en la familia de la monarquía limitada, mientras que Dinamarca, por la constitución del 28 de julio de 1866, se orienta hacia el conservadurismo.

¹³⁹ Marx, R. *L'Angleterre des révolutions*. Paris, 1971, p. 301.

¹⁴⁰ Debré, M. *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, in RFSP, 1955, p. 25.

En 1876, gracias a la restauración, la redacción de una nueva constitución, erige un parlamentarismo fuertemente monárquico.

En 1875, Francia entra de nuevo al régimen de la monarquía limitada. Aun cuando la función de Primer ministro no se había designado en el nuevo orden constitucional, el decreto del 9 de marzo de 1876, concierne a la nominación de Presidente del consejo de ministros.

En 1875, el rey de los helenos, Jorge I proclama por el discurso del trono y bajo la inspiración del hombre de estado liberal llamado Tricoupis, los principios que regirían a Grecia cuyo fundamento sería en todo momento el principio mayoritario orientándose así a la instauración del régimen parlamentario

Bulgaria también entra en el juego político del régimen parlamentario, por la constitución de 1870, mientras que la segunda revisión constitucional de los Países Bajos, se refería a la organización del parlamento y al derecho de voto. Con la nueva dinastía de Karageorgievitch, Serbia adopta en 1903 en el ámbito constitucional, el régimen parlamentario.

El año de 1911 es remarcado por la entrada en vigor de la nueva constitución republicana de Portugal.

En 1910 en Portugal empieza a decaer la monarquía, mientras que en Grecia, en 1909, una revolución de la armada fue la expresión de la consciencia de la clase burguesa. En esos dos casos, se constata una aceleración del proceso en la elaboración de las instituciones parlamentarias. "Dans cette période se réalisent également l'unité nationale de l'Italie, par la proclamation, en 1860, du royaume de l'Italie, fondé sur le Statuto albertino en vigueur depuis 1848 et celle de l'Allemagne, exprimée par la constitution du 16 avril 1871".¹⁴¹

Dicho período es el más importante para la evolución y el reconocimiento a través de los textos de la función del Primer ministro.

En Italia, particularmente, se ha dado un extraordinario impulso legislativo a la reglamentación de la función. Los decretos de los años 1867, 1876 y 1901 relativos a las atribuciones del Primer ministro, crean una sólida evolución posterior de la función en su papel dentro del marco de las instituciones parlamentarias.

En Bulgaria, la función del Primer ministro fue reconocida directamente por la constitución de 1879.

¹⁴¹ Bourgin, G.. *La formation de l'unité italienne*, Paris, 1948, p. 123.

3.2.6. La vía legislativa en la función de la institución del Primer ministro

La reglamentación legislativa de la función de Primer ministro, aparece entre las dos grandes guerras mundiales. Así, Bélgica, Francia, Italia, continuando con Holanda e Inglaterra, toman medidas legislativas episódicamente para reglamentar la institución e investirla de poderes con una significación particular.

El período que se sucede entre las dos guerras mundiales es determinante para la función del Primer ministro, por la reconsideración de las fuerzas políticas que imponen definitivamente el diálogo partidario como una condición *sine qua non*, del funcionamiento de las instituciones del régimen parlamentario y por la reconstrucción de numerosos órdenes constitucionales.

“La crise profonde économique et sociale qui a éclaté le lendemain de la première guerre mondiale a eu une influence directe sur la structure politique de nombreux ordres constitutionnels. Parmi les premiers soucis de ce lendemain de guerre, il y eut l’élargissement du droit de vote par tous les pays retardataires. Dans les ruines du bipartisme bourgeois se lève une forte dispute dans le jeu électoral, déterminé par le multipartisme. Le trait dominant dans ce sens fut l’acceptation par les nouvelles forces politiques du jeu politique dans l’ordre institutionnel préétabli en régime republicain ou en régime monarchique. Parmi les 30 États appliquant le régime parlementaire en 1949, la moitié régissent sous la monarchie héréditaire. Indépendamment de l’influence qu’exerce l’existence de la monarchie sur la qualité de la souveraineté nationale, il es certain que cette réglementation fut principalement déterminée par le niveau de l’organisation partisane”.¹⁴² Esa organización de partidos, fue influida en larga medida, por la existencia particular de un jefe de Estado hereditario.

Después de la Primera Guerra Mundial, se presenta una nueva realidad en la estructura de los Estados. La mayoría de ellos eligen como forma de gobierno el régimen parlamentario. Pero ese régimen basado en el sufragio universal primitivo determina el juego de la disputa electoral. El parlamentarismo primitivo del bipartidismo burgués y del voto restringido, da lugar a la democracia parlamentaria. El primer postulado de esa democracia fue el ejercicio del poder político por órganos periódicamente elegidos y la delimitación del rol de jefe de Estado, en el

¹⁴² Carré de Malberg, R., *Contribution de la théorie générale de l’État*, Paris, 1922, p. 192.

arbitrio de las reglas del juego electoral y en la guardia del orden constitucional. Las exigencias del poder político fueron dobles, a título esencial. Por una parte, el funcionamiento correcto de la democracia. El refuerzo del poder ejecutivo fue realizado por la racionalización de las reglas redactadas, determinando el régimen parlamentario y la unificación de las manifestaciones políticas dentro de la búsqueda de los objetivos del programa gubernamental.

Por otro lado, la exigencia de la democracia, fue satisfecha por la participación activa del ciudadano en el mecanismo de elaboración y aplicación de la decisión política. En esa conjunción del refuerzo del poder con el funcionamiento correcto de la democracia, la función del Primer ministro, ha podido jugar un papel de gran importancia. En todos los casos, donde no ha existido tal conjunción, la caída de las instituciones del régimen parlamentario es muy probable.

La caída de los imperios al finalizar la Primera Guerra Mundial, crea nuevos Estados parlamentarios. La proclamación de la república alemana en 1917 y de Austria en 1918, constituyen dos ejemplos característicos. La constitución de Weimar, en 1919 y de Austria, en 1920 son testimonio de dos actos de nacimiento de dos nuevos Estados parlamentarios. La posición de Primer ministro, bajo el título de la costumbre alemana de Canciller, fue solucionada por el texto constitucional.

Dentro de la familia republicana entre las dos guerras mundiales, puede observarse a Grecia y Turquía, en 1924, Albania en 1925, y España en 1931. En el marco de esas jóvenes repúblicas en el ámbito constitucional, la función de Primer ministro evoluciona y se desarrolla sin trabajo en un sentido orgánico y funcional.

En sentido opuesto, otras fuerzas imponen una reglamentación de la estructura autoritaria, por la suspensión simultánea del funcionamiento del régimen parlamentario. Del lado de la mayoría de los Estados de Europa del Este y de la Europa Báltica.

En 1928, Albania restaura la monarquía. Italia cae incondicionalmente en 1929 dentro del fascismo. Alemania y Portugal en 1933 permanecen en la monocracia. En 1935, Grecia, restaura la monarquía en el país.

Durante la reconsideración de la estructura de los órdenes constitucionales, se señala una ola de revisiones constitucionales.

Europa se divide políticamente: centro y sur rechazan el parlamentarismo mientras que noroeste (incluyendo Inglaterra) refuerza ese régimen a través de las nuevas fuerzas políticas.

En el contexto político de supervivencia del régimen parlamentario, la función del Primer ministro mejora su posición. Ya sea a través de los textos constitucionales, o a través de la vía legislativa, la función de Primer ministro es una realidad viva del régimen parlamentario. La razón esencial es que las fuerzas nuevas hacen uso de esa función con la ayuda del diálogo partidario en la disputa electoral.

En Inglaterra, la fortificación de la función proviene no solamente de la práctica política, sino de ciertos textos que confirman de manera accidental, la posición del Primer ministro.

“En France, le doute autour de l’existence légale de la fonction subsiste, tandis que, dans la pratique politique, se forment des personnalités telles que L. Blum, Doumergue et Tardieu, renforçant ainsi la fonction comme une manifestation dynamique de la démocratie parlementaire assiégée”.¹⁴³

En 1934, una ley hizo entrar dentro del derecho positivo francés, la calidad de “ministro” encargado de la presidencia del consejo de ministros; mientras que en la legislación de 1938, relativa a la preparación de la nación a la guerra, el Primer ministro francés encontró su fundamento legal.

En 1917, el consejo de ministros, y particularmente el Primer ministro sueco, ejercen el poder ejecutivo, mientras que Holanda, en 1918, reconoce el ejercicio en tiempo limitado de las funciones del Primer ministro.

A través de los textos constitucionales de Weimar (1919), Austria (1920), Turquía (1924), Grecia (1927) y España (1931), la función del Primer ministro se convierte en una condición funcional de la democracia y de su forma parlamentaria. Mientras que, generalmente el Primer ministro declina toda responsabilidad de un departamento ministerial para poder consagrarse a su papel de coordinador, asegurando la cohesión y la eficacia de su gobierno; en Dinamarca, en 1924, un socialista, por el juego de la competición electoral, es nombrado Primer ministro.

En Italia, se observa un fenómeno en sentido opuesto, traducándose en la extensión de poderes del Primer ministro por vía legislativa en el marco constitucional de la monarquía limitada, suspendiendo el régimen parlamentario. En ese momento, Mussolini no era siquiera Primer ministro en un sentido parlamentario, sino capo del gobierno, *Primo ministro* según la ley.

¹⁴³ La lettre de Poincaré, in Le Temps, 9 août 1920.

El mismo esquema ha sido observado en Grecia desde 1936, un año después de la restauración de la monarquía y hasta 1941.

El confrontamiento que se sucede entre las dos guerras mundiales hace de la función del Primer ministro un doble uso: tanto en la suspensión de las instituciones parlamentarias como en el refuerzo de la democracia parlamentaria.

Durante la Segunda Guerra mundial, la función del Primer ministro ha jugado el papel principal en la preparación y la conducción del conflicto.

La posición y el papel de Primer ministro inglés, en el seno de la guerra-gabinete y el papel de su homólogo francés a la cabeza del gabinete de guerra, confirman esa realidad.

3.2.7. La Constitucionalización de la función del Primer ministro

La constitucionalización de la función de Primer ministro parece en dos períodos sobre el suelo de la Europa continental: la primera se realiza después de la Primera Guerra Mundial y la segunda aparece al término de la Segunda Guerra Mundial. La diferencia entre esos dos períodos, en lo que toca a la naturaleza del fin de la constitucionalización de la función es la calificativa en el sentido de que mientras que en el primer período la constitucionalización de la función concierne a la estructura del poder y a la reconsideración del orden constitucional y en el segundo, al contrario, la constitucionalización es determinada por consideraciones ideológicas.

Así en el primer caso, se observa que Alemania adopta el régimen parlamentario por la constitución de Weimar de 1919, y constitucionaliza la función de Canciller. El ejemplo de Alemania es seguido por Austria, que a través de la constitución de 1920 procede a una reestructuración del Estado con miras a establecer un régimen parlamentario.

En la misma categoría puede ubicarse a Irlanda, al momento de su independencia por las constituciones de 1922 y 1937; a los países bálticos –Estonia, Lituania y Letonia- Dinamarca, por la realización de una revisión constitucional y los que proclamaron una república: Turquía, en 1924, Grecia, por la constitución republicana de 1927 y España por la constitución republicana de 1931. Esos tres últimos países presentan, una orientación ideológica que repercute sobre las reglas aplicables a la función de Primer ministro.

La constitucionalización de la función de Primer ministro se presenta después de la Segunda Guerra Mundial, sometiendo así el ejercicio del poder político a un procedimiento partidario donde el diálogo político y la disputa electoral realizan la democracia parlamentaria.

El establecimiento del régimen democrático aparece en primer lugar, por la debilitación de las funciones del presidente de la república, con relación al régimen de Weimar y el fundamento de la función de canciller a nivel del ejercicio real del poder político de Alemania federal. Grecia, en una revisión constitucional en 1952, ha conservado el principio estructural de la constitución monárquica ancestral de 1864, sin evitar la adopción de algunas disposiciones de la constitución de Primer ministro.

En Grecia, la revisión constitucional de Grecia, de 1968 ha dignificado la posición de Primer ministro, adoptándose así en la nueva constitución democrática de 1975. Bélgica constitucionaliza la función por la revisión de 1971.

Turquía ha seguido su tradición en el texto constitucional después de la guerra, mientras que Marruecos y Libano reconocen constitucionalmente la función de Primer ministro en la organización de sus poderes públicos.

La diferencia en la estructura de los partidos y en el comportamiento político entre Inglaterra y los países del continente europeo, ha impedido a la función de Primer ministro, el desempeño de un papel idéntico de las funciones parlamentarias. La primera dificultad se registra en el marco de la Cuarta República francesa, por el hecho de que las fuerzas políticas no han podido armonizarse según los postulados del nuevo orden institucional. Así, el Primer ministro no ha sido jamás como en Inglaterra, el líder de la mayoría, sino mediador de una mayoría circunstancial.

La instauración de la Quinta República francesa por la constitución de 1958 afirmó la constitución de la función del Primer ministro, pero su importancia fue disminuida ante la figura del presidente de la república, elegido a través del sufragio universal. La disminución del papel del Primer ministro es inversamente proporcional al retroceso del régimen parlamentario. La restricción de este último, corresponde al debilitamiento progresivo de la función de Primer ministro.

En Italia, permanece la idea fiel del parlamentarismo clásico, que no ha podido elevar la función del Primer ministro al el ámbito de su homólogo inglés. La situación política desde la

partida de De Gasperi en 1953, ha demostrado, que la función de Primer ministro, no puede tomar la importancia que exige una dirección enérgica de los negocios públicos en un Estado moderno.

En Bélgica, la función de Primer ministro no ha sido reconocida en la constitución sino de manera accidental. Pero ello constituye un elemento fundamental de la estructura constitucional del país.

Alemania federal se ha comprometido resueltamente en la vía del parlamentarismo racionalizado, adoptando la Ley fundamental de 1949, que confiere al canciller federal, una posición eminente a través de la cual, la figura del Presidente federal ha sido eclipsada. La evolución política hacia una bipolarización, no ha podido acentuar ese rasgo del régimen.

En la mayor parte de los países, el contexto económico y social y las estructuras administrativas, ejercen una influencia directa y sensible en las instituciones políticas. Las transformaciones sufridas por esa evolución conducen a las democracias contemporáneas hacia un régimen presidencial o hacia un crecimiento considerable del papel y de la función del Primer ministro.

3.3. La evolución del gobierno parlamentario

El gobierno parlamentario que es en Europa la forma casi única de la plena libertad política, es un sistema admirable, que une y concilia dos términos casi opuestos: la libre acción del poder ejecutivo y la acción todopoderosa de las Cámaras sobre el gobierno. Sin embargo, en su aplicación se han encontrado numerosas dificultades, especialmente en Francia, Italia y Hungría, así como en ciertas colonias inglesas, particularmente en Australia. Así, en estos últimos tiempos, han surgido numerosas críticas, tanto en su país de origen como es Inglaterra; como en aquellos que lo adoptaron.

Los ingleses llaman gobierno parlamentario, al gobierno de partido. Esto supone en efecto, un verdadero equilibrio; la existencia de grandes partidos, dos partidos contrarios que buscan el poder.

A pesar de las críticas, la organización de partidos se mantiene y se completa cada día en Inglaterra y los Estados Unidos. En este último país, las leyes de los Estados particulares, sancionan ciertos puntos esenciales de esa organización.

La Inglaterra contemporánea, se plantea la cuestión de saber si el gobierno parlamentario podrá funcionar en el futuro como lo ha hecho en el pasado. Su equilibrio verdadero ha descansado en efecto sobre la existencia de partidos rivales, los Whigs y los Thories. Esa armonía que no se encuentra en otros países, comienza a confrontarse profundamente en Inglaterra por los partidos fraccionados y modificados en su composición. El partido conservador, aunque goza de una mejor unidad, ha sufrido de divisiones particulares, como aquella que se manifiesta en la Primrose League sobre la cuestión fiscal y aduanera.

Es el partido liberal quien ha estado en el poder desde hace varios años, desde la Primera Guerra Mundial de 1914. Esa guerra cambió profundamente las reglas costumbristas del Gobierno parlamentario, provocando la institución de un gobierno de coalición, modificando así las condiciones de la responsabilidad ministerial y provocando un nuevo cisma en el partido liberal.

La guerra ha aportado, en el gobierno de partido, una transformación radical. La mayoría gubernamental ha concluido con la oposición una tregua. En mayo de 1915, en la víspera de las vacaciones parlamentarias, el Primer Ministro M. Asquith, en una carta pública dirigida a los miembros del partido liberal, demostraba la necesidad de concentrar todas las energías del país hacia un fin único, la conducción de la guerra. Es así como el 26 de mayo de 1915, se constituye efectivamente un gobierno de coalición con los jefes del partido unionista y un miembro del partido laborista. El 15 de junio de 1915, el ministro explicaba a los comunes un hecho inusitado en la historia política de Inglaterra moderna. La palabra “coalición” no suena bien a los oídos del mundo político británico. Él recuerda el caso clásico de Fox y Lord North, donde las asociaciones de facciones, las intrigas y rivalidades sacrificaron los intereses de la nación. En menor grado, como en el caso del “Ministerio de todos los talentos”, en 1806 y en el caso del Ministerio de Lord Aberdeen, en 1863, el término “coalición” recuerda las conminaciones y variedades carentes de eficacia práctica.

“Ainsi, pendant la guerre, et pour le succès de cette dernière, une longue tradition anglaise a été abandonnée, et lorsqu’en décembre 1916, au Ministère Asquith succéda le Ministère Lloyd George, c’est encore un Cabinet de coalition, comprenant 12 libéraux, 16 unionistes et 2 travaillistes, qui prit les rênes du Gouvernement”.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Comston-Rickett. *The change of Ministry*. Contemporary Review, janvier 1917, London, p. 860.

En Inglaterra, la inestabilidad política de 1923-1924 es el resultado del hecho de que ninguno de los tres partidos, conservador, liberal y laborista, tenían una mayoría suficiente para dominar a los otros y el gabinete se encontraba expuesto a sucumbir bajo la coalición de los otros dos.

Igualmente en Bélgica, desde 1921, la alternancia en el poder de los liberales y de los católicos, no pudo hacer progresar al partido socialista.

Puede afirmarse que los gobiernos están lejos del equilibrio parlamentario fundado sobre la existencia de dos grandes partidos tradicionales y rivales. Pero el espíritu de los ingleses no se alarma por ese estado de las cosas. Ellos saben que las divisiones y las dificultades más grandes han existido en el pasado, y tiene la confianza de que las inestabilidades serán resueltas en el futuro.

El autor M. Sidney Low presenta la cuestión del gobierno de partido como un sistema anormal y poco recomendable.

El funcionamiento del gobierno parlamentario es objeto de vivas críticas. Por un lado, se pretende afirmar que hace imposible la tarea de las Cámaras de cumplir con su funciones principal es decir, crear las leyes que necesita el país.

En 1926 en Francia, pudo observarse que para economizar los servicios públicos a través de reformas administrativas y judiciales, asegurando el equilibrio presupuestario, el Gobierno demandó y obtuvo del Parlamento la facultad de proceder por vía de decretos reglamentarios, sin atender al resultado de las discusiones parlamentarias. Por otro lado, los debates políticos, las cuestiones a los ministros, las mociones, las interpelaciones, se multiplican y se prolongan inútilmente. "La cause principale, outre la complexité toujours grandissante de la civilisation moderne, c'est la participation aux débats d'un nombre de membres toujours croissant. Jadis un petit nombre prenait la parole; c'étaient les chefs, les premiers rôles. Aujourd'hui, chacun veut dire son mot: et le gouvernement parlementaire offre d'innombrables occasions à ceux que possède cette impatience. Le remède a consisté dans de nouvelles restrictions réglementaires, votées ou acceptées par la Chambre des Communes, et permettant soit de prononcer facilement la clôture de la discussion, soit d'écarter un certain nombre de questions ou d'interpellations".¹⁴⁵

Se ha acusado al ministerio de pretender dominar la Cámara, de no otorgarle ninguna independencia.

¹⁴⁵ Courtney. I., Séances de la Chambre des Communes des 30 janvier, 6 et 7 février, 1902, p. 172.

A pesar de las críticas y las dificultades, la nación inglesa se ha apegado fuertemente al gobierno parlamentario.

M. Jenks afirma, es un sistema de gobierno por persuasión. Ha sido colocado por todos los hombres que pueden persuadir y conseguir por todos los medios la persuasión. Una de las teorías más eminentes para esta explicación es la teoría de Carlyle, a través de la cual se establece que la nación sería realmente gobernada por la acción retórica de la Cámara de los Comunes.

Los grandes discursos pronunciados en los colegios electorales son una actuación más y no un combate real; el trabajo real del Gobierno, se decide en las salas de las comisiones, en las columnas de los periódicos y en el Gabinete; es decir, a través de la discusión sin formas y persuasiones.

Las colonias inglesas de "*self government*" practican como la madre patria, el gobierno parlamentario. En Canadá funciona regularmente sin dificultad, pero en Australia, no ha sido igual. Se ha remarcado que un país en el cual no existen partidos bien organizados no puede adoptar un sistema de gobierno parlamentario. Sin embargo, la Constitución federal australiana ha adoptado el gobierno parlamentario. Años atrás, existían buenas razones para dudar que ese sistema se mantendría en Australia. La caída de los ministerios desmoralizó la vida política y la experiencia administrativa hizo intolerable la conducción de los asuntos para adaptarlos a las exigencias parlamentarias.

El sistema americano del ejecutivo no parlamentario no se veía con buenos ojos. Pero en la mayor parte de las colonias, la atención se había dirigido hacia el sistema suizo de un ministerio elegido por la legislatura por un número determinado de años; un sistema que aseguraba la seguridad del poder. En esos últimos años, sin embargo, un cambio se hizo en la política de Australia y de Nueva Zelanda. La Convención de 1891 trajo como consecuencia la aceptación del sistema de gabinete.

El gobierno parlamentario en Francia, en los períodos durante los cuales ha funcionado, ha sido vivamente atacado salvo en la época de la Restauración. Sus convenciones, ficticias en apariencia, y la complejidad del sistema, inquietan el espíritu francés. Desde hace algunos años, se habla tanto en Francia como en Inglaterra de una crisis del parlamentarismo. Esas dolencias deben también considerarse en otro tipo de regímenes como es aquel de los Estados Unidos, donde no existe un gobierno de gabinete. En este caso, la producción legislativa no resulta difícil y las reformas se llevan a cabo.

Bajo la Tercera República francesa, se presenta un debilitamiento en el gobierno parlamentario. No es sino hasta 1895 cuando se observa un mejoramiento sensible del problema. La alternancia del poder provoca cambios radicales.

Tanto en Francia como en Inglaterra, los ministerios han sido numerosos en razón de la institución de los ministros sin portafolio; de numerosos subsecretarios de Estado. Desde entonces, se ha instituido en el seno del Gobierno, un gabinete de guerra que no comprende sino a los ministros que se encargan del departamento de la defensa nacional.

“Ce que nous venons de relever soit en Angleterre, soit en France, montre quelles difficultés rencontre de nos jours le fonctionnement du gouvernement parlementaire. Nous continuons cependant à avoir en lui la foi la plus profonde.”¹⁴⁶

El régimen parlamentario es la forma política hacia la cual evoluciona naturalmente el gobierno representativo. “Nous l’avons constaté pour la France, sous la Restauration”.¹⁴⁷

Antes de la guerra, el mismo fenómeno se manifestaba en Alemania, particularmente en el conflicto constitucional de 1908 entre el gobierno personal del Emperador y el Reichstag, que tenía a rechazar su colaboración con el canciller.

“Il y a vingt ans, la presque unanimité des auteurs tournait lourdement en décision Das Parlamentarismus.

Mais lorsque après la défaite, l’Empire allemand s’est orienté vers la liberté politique, il a adopté le gouvernement parlementaire dans ses traits essentiels: le Président d’empire nomme le Chancelier d’Empire, et sur la présentation de ce dernier les Ministres d’Empire; le Chancelier et les Ministres sont responsables politiquement devant le Reichstag et le Président d’Empire peut dissoudre ce dernier”.¹⁴⁸

El gobierno parlamentario no parece funcionar fácilmente en Alemania. El país no posee la elite política capaz de asegurar la vitalidad del régimen. Ninguna personalidad se afirma como el jefe de un gran partido.

La Constitución francesa de 1848 es la primera que organiza una República con un

¹⁴⁶ Morcau, M., *Pour le gouvernement parlementaire*, Paris, 1903, p. 243.

¹⁴⁷ Poincaré, M., *Discours précité*, Paris, 1908.

¹⁴⁸ Harbach, V., *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, Stuttgart, 1919, p. 53.

Presidente, manteniéndose bajo la forma de un gobierno parlamentario, buscando su dirección en las anteriores constituciones republicanas que habían establecido la separación de poderes. Ciertos rasgos de la Constitución, parecían implicar un gobierno parlamentario.

La Constitución había decidido que el Presidente tenía el derecho de hacer presentar proyectos de ley a la Asamblea nacional por los ministros. Pero en sentido inverso, ciertas disposiciones parecían replantear el gobierno de gabinete. En primer lugar, el Presidente de la República, era el responsable de todos sus actos. Es verdad que esa responsabilidad no excluía aquella de los ministros, pero eso no debía entenderse como responsabilidad penal o personal. El Presidente no tenía el derecho de disolver el Cuerpo legislativo y el derecho de disolución es un rasgo esencial del gobierno parlamentario.

La Constitución del 14 de enero de 1852, redactada por Luis Napoleón en virtud de los poderes que se hizo delegar por la nación francesa en virtud del plebiscito de los días 20 y 21 de diciembre de 1851, era dirigida contra el gobierno representativo en general, pero más especialmente contra el gobierno parlamentario. El preámbulo contiene la expresión neta de esa idea. "Ecrire en tête d'une écharte que le chef du gouvernement est irresponsable, c'est mentir au sentiment public; c'est vouloir établir une fiction qui s'est trois fois épanouie au bruit des révolutions. La constitution actuelle proclame, au contraire, que le chef que vous avez élu est responsable devant vous... Etant responsable, il faut que son action soit libre et sans entraves. De là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais que ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'État, expression d'une politique émanée des Chambres, et par là même exposés à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier..."¹⁴⁹

Bajo la Restauración, la Monarquía de Julio y la segunda República, se había adquirido la experiencia y el gusto de la libertad política pacífica. En 1851, la mayoría del pueblo francés seducido por el triunfo de las glorias imperiales comenzó a sentir los influjos de las doctrinas socialistas en esa libertad política.

El decreto imperial del 24 de noviembre al 11 de diciembre de 1880 introducía dos reformas importantes.

¹⁴⁹ Napoleón III, *Ouvres de Napoleon III*, t. III, *Message du 24 décembre 1851*, Paris, p. 208.

La Constitución no proclamaba el derecho para las Cámaras de instituir una vez por año una revisión y una crítica general de la política gubernamental. El decreto sostenía una innovación. Creaba una nueva categoría de ministros llamados "sin portafolio", cuya función era la de defender ante las Camaras los proyectos de ley del gobierno.

El decreto señalaba "Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse à notre discours. L'adresse sera discutée en présence des commissaires du gouvernement qui donneront aux Chambres toutes les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'Empire".¹⁵⁰

En 1867, por el decreto del 19-31 de enero, un nuevo progreso se alcanzaba. Se señalaba que los miembros del Senado y del Cuerpo legislativo podían dirigir sus interpelaciones al gobierno. Sin duda, después del decreto de 1867, la demanda de interpelación no se imponía.

En esa época, el Imperio modificó los órganos constitucionales. El Senado, en la Constitución del año VIII no había sido sino una clase de Asamblea constituyente en permanencia, al mismo tiempo que un jurado constitucional encargado de oponerse a la promulgación de leyes contrarias a la Constitución o a los principios esenciales del derecho público. El Senado tendía a transformarse en una segunda Cámara según el tipo de la antigua Cámara de París.

El Senado no podía enmendar esa ley, y si el Cuerpo legislativo en una segunda deliberación la adoptaba sin cambios, no podía oponerse a la promulgación sino por la inconstitucionalidad u otra causa asimilada.

Había llegado el momento de la entrada de un gobierno parlamentario en la Constitución, con todos sus rasgos y sus consecuencias naturales. Antes de su llegada surgió una consulta del senado en septiembre de 1869. Mirabeau escribió "Les ministres peuvent être membres du Sénat ou du Corps législatif. Ils ont entrée dans l'une et l'autre Assemblée, et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent".

El gobierno de gabinete importado de Inglaterra tiene el mismo fondo en todos los países donde ha sido introducido; por tanto, presenta caracteres esenciales que han sido elevados cada vez más.

¹⁵⁰ Décret impérial des 24 novembre-11 décembre 1860, art. 90.

Cada país ha adaptado a las circunstancias y necesidades del momento este tipo de gobierno. En nuestros días, es verdad que en diversos países de Occidente, y en aquellos donde la libertad política se ha aclimatado de mejor manera, ha existido una tendencia a la disgregación de los antiguos partidos, formándose partidos nuevos. Este hecho vuelve difícil el correcto funcionamiento del régimen parlamentario.

Ello proviene de causas múltiples, como lo es la necesidad de encontrar un espíritu de independencia que facilite las comunicaciones y resalte las cuestiones económicas. Se trata de superponer el problema económico a las cuestiones políticas.

Por otro lado, para conquistar o conservar el poder, es necesario que los diversos partidos reconozcan a sus jefes.

En España, la alternancia regular del poder entre el partido liberal y el conservador, daba al Gobierno una apariencia de régimen parlamentario que desapareció con el paso del tiempo, acentuando como consecuencia el desequilibrio financiero y creando una crisis industrial consecutiva en la guerra europea.

3.4. Conclusión de la evolución de la figura del Primer ministro dentro del gobierno parlamentario

El régimen parlamentario fue para la Europa continental, una importación inglesa para la transformación del régimen de la monarquía constitucional a principios del siglo XIX.

La elaboración práctica de las instituciones de la monarquía limitada en un sentido parlamentario se expresa esencialmente por la extensión de competencias del parlamento y la restricción derivada de la prerrogativa real.

“De multiples facteurs ont contribué à ce developpement, dont les plus essentiels se réfèrent à la multiplicité des besoins de l’État, à la “technique” de l’exercice du pouvoir politique, au réexamen des valeur politiques à la lumière du suffrage universel, à l’évolution de la notion de la responsabilité et à la dégradation de la notion du roi par la *grâce de Dieu*”¹⁵¹

¹⁵¹ Le mouvement de la notion du “Roi grâce à Dieu”, se manifeste éloquentement par la juxtaposition de deux chartes constitutionnelles de la France de 1814 et de 1830.

La contribución de esos factores a la determinación del órgano que debe ejercer el poder político fue directa. Esa determinación es capital para comprender mejor las instituciones parlamentarias y justificar las razones por las cuales se encuentran en vigor textos constitucionales de fines del siglo XIX. Esas razones prueban en todo caso por qué esas instituciones de la monarquía limitada de Inglaterra parecen anacrónicas para la Europa continental.

Inglaterra ha hecho todo lo posible, desde la primera mitad del siglo XIX, para imponer de la manera que sea, a las naciones europeas, regímenes de tipo de la monarquía limitada.

“En France elle y est arrivée par l'épée, restaurant après la défaite de Napoléon en 1814 la dynastie des Bourbons avec Louis XVIII”.¹⁵²

En Bélgica, a través de una asamblea nacional, la monarquía limitada ha sido introducida por la constitución de 1831, cuyo guardián fue Leopoldo I, huésped del Palacio de Buckingham. “Il est d'ailleurs significatif que ce même prince a refusé la couronne de la Grèce, en raison de la situation financièrement défavorable de ce pays qui venait de conquérir son indépendance. Par ailleurs, les trois puissances “protectrices”-France, Angleterre, Russie-tout en garantissant son indépendance, ont facilité l'avènement d'un jeune prince bavarois au trône de Grèce. Le traité même du couronnement du roi Othon a été contracté et signé d'une part par les délégués desdites puissances et, d'autre part, par le père du prince mineur.

Quand en 1862, ce roi a été destitué, l'Angleterre a cédé à la Grèce ses îles ioniennes, à condition qu'elle n'abolisse pas la monarchie et accepte comme roi un prince mineur anglais et, ensuite, l'Angleterre également dans d'autre pays”.¹⁵³

El nacimiento y la evolución de la función del Primer ministro en el régimen parlamentario miden el desarrollo de la idea de la política del hombre europeo. Esa idea es el reflejo concreto en la elaboración democrática del ejercicio del poder político por medio de procedimientos parlamentarios.

Si la monarquía absoluta ha sentido la necesidad de tener un personaje apto para aconsejar al monarca, sacrificándose como una víctima expiatoria por los errores de la generación del poder.

¹⁵² Bagge, D., *op. cit.*, p. 24.

¹⁵³ Renouvin-Préclin-Hardy-Genet et Vildalenc, *L'époque contemporaine*, t. II, Paris, 1954, p. 160.

real, en la práctica política, representa un pivote y un jefe. Esas cualidades deberían ser aseguradas por el Primer ministro, negándose oficialmente, pero respondiendo a las exigencias lógicas y a las necesidades prácticas del régimen parlamentario en formación.

Es con la consciencia profunda del sufragio universal que el ejercicio del poder político por la mayoría de las cámaras a través de la responsabilidad ministerial hace de la democracia parlamentaria la etapa más elevada en la elaboración de las instituciones políticas.

El papel del Primer ministro es altamente esencial; en ese sentido, el liderazgo partidario constituye el centro alrededor del cual gira la democracia.

El nacimiento de la función de Primer ministro parece corresponder a una necesidad orgánica de los mecanismos funcionales en un cierto sentido del poder político, mientras que su evolución posterior viene a confirmar el juego parlamentario, reforzando los procedimientos democráticos.

El principal procedimiento en la democratización del régimen parlamentario fue el diálogo instaurado en el ámbito de la competencia electoral, forjado por los programas conducidos por los partidos políticos.

La coexistencia del liderazgo político con la función del Primer ministro, identifica el programa electoral y la política gubernamental, ligados a aspiraciones democráticas como parte inherente del juego parlamentario.

Ese liderazgo aplica ese postulado a través de las convenciones de partido, los procedimientos de elección del líder, la campaña electoral y la designación cuasi-refrendaria del Primer ministro.

Así ese órgano se instala en sus funciones por la función de partido, la aprobación del sufragio universal y la nominación del jefe de Estado sobre una base de confianza de la mayoría parlamentaria.

Jamás un órgano del aparato estatal ha sabido ascender al poder por numerosos procedimientos, por precauciones repetidas y por confirmaciones continuas para el ejercicio de esos poderes.

Las orientaciones actuales en la evolución de la función de Primer ministro, hizo eco a los imperativos económicos sociales del cuerpo electoral que determinan en larga medida, las modalidades del ejercicio del poder político.

En ese sentido, la transformación de las fuerzas políticas y su reestructuración con el fin de obtener un máximo de estabilidad en el ejercicio del poder para la realización sin discontinuidad del programa gubernamental, constituyen la preocupación principal actual en el régimen parlamentario. Entre un multipartidismo ineficaz y un bipartidismo no siempre realizable en diversos países, es la persona del Primer ministro la que pone en marcha dentro de las estructuras parlamentarias las exigencias de una democracia gubernamental.

El multipartidismo en el régimen parlamentario se encuentra envejeciendo pues no puede responder a problemas precisos.

En la búsqueda de un bipartidismo frecuentemente imposible, es a través de la polarización, que se llega a concretizar el ejercicio de poder con el fin de realizar el programa aprobado por los ciudadanos.

La bipolarización reclama la construcción de un pacto de coalición que constituya un mínimo de programa a aplicar en el ejercicio de la función gubernamental. Ese arquitecto no es sino el personaje que somete su nombre a la aprobación del sufragio universal en la competición electoral que lo designa como Primer ministro.

Se constata así, el difícil papel de ese órgano, como lo es la responsabilidad de su función. Dentro del bipartidismo auténtico, han surgido ciertos avances consistentes en el reagrupamiento de las fuerzas políticas, eliminando ciertas fricciones.

En realidad, el bipartidismo burgués del siglo pasado, se ha vuelto una bipolarización tolerable que permite afrontar a los partidos burgueses con los partidos socializantes. Es así como el Primer ministro del mañana debe ser elegido por el pueblo.

Se ha propuesto igualmente la elección de Primer ministro directamente por el cuerpo electoral a fin de obtener la estabilidad en los regímenes parlamentarios multipartidistas.

La negativa a esas proposiciones se basa en la incompatibilidad que se crea en las monarquías parlamentarias, por el hecho de la presencia de un monarca hereditario por una parte; y por la otra, la confianza de las cámaras sobre la cual debe apoyarse el gobierno parlamentario.

Para eludir esas incompatibilidades, se ha llegado a un nuevo tipo de régimen híbrido, basado en el principio de la responsabilidad ministerial con la elección del jefe del Estado mediante el sufragio universal.

Ese régimen, no responde sino parcialmente a las exigencias parlamentarias. En Finlandia, ese régimen ha mostrado el retroceso del elemento parlamentario en favor de aquel llamado presidencialismo.

El régimen de Weimar, condujo a la dictadura presidencial mientras que el ejemplo francés de 1958 arruinó al parlamentarismo dejando abierta la cuestión de que si el régimen de la Quinta República, podrá vivir sobre dos mayorías antitéticas: aquella presidencial de derecha y aquella de la legislatura de izquierda.

En todo estado de causa, en el régimen parlamentario, es la función del Primer ministro la que representa el brazo y su pivote.

La combinación de otros elementos con su lógica no es sino su rechazo. Es probable que en su futuro, otros Estados nazcan con un régimen parlamentario en razón de las dificultades de reagrupación de las fuerzas políticas por una competición electoral y una coalición del gobierno con el fin de llegar a un bipartidismo o a una bipolarización.

Pero en tanto que el régimen parlamentario se mantiene en esos procedimientos, la función de Primer ministro será la expresión de su historia.

Ello se justifica por el hecho de que fue objetivo en la elaboración del contexto de la monarquía limitada, convirtiéndose en un factor esencial en la evolución de las instituciones parlamentarias.

El desarrollo industrial de los Estados contemporáneos y la necesidad de la intervención del poder político que de él deriva, han provocado la reestructuración de los partidos en la nueva óptica de la competencia electoral por la conquista del poder.

La diferenciación del cuerpo social entre un capitalismo impersonal y multinacional y un sindicalismo bien politizado, tiende a crear una bipolarización o un bipartidismo, igualmente heterogéneo, reforzando la posición partidaria y el ejercicio del poder.

Ese postulado en la hora actual, subraya la importancia de un ejecutivo fuerte y el papel del líder. Así en todos los casos donde el régimen parlamentario no ha sido transformado en régimen semi-presidencial por la elección sobre todo del presidente de la república mediante el sufragio universal, el parlamentarismo mayoritario ha reforzado indiscutiblemente la función de Primer ministro.

CAPÍTULO CUARTO

LOS RÉGIMENES PARLAMENTARIOS CONTEMPORÁNEOS

4. EL RÉGIMEN BRITÁNICO

El estudio del sistema británico presenta un gran interés para el derecho constitucional. En principio, es el más antiguo; lo que se observa en sus fuentes escritas o en la forma exterior de las autoridades políticas, que no han variado de forma notable desde el siglo XVIII.

Frente a este fenómeno de la antigüedad y de la permanencia de las instituciones y ritos, que suscita en algunas ocasiones cierta sorpresa, debe remarcarse que esa estabilidad no ha sido un obstáculo a algunas transformaciones profundas.

Es la evolución misma sufrida por el sistema, lo que explica que la Gran Bretaña haya podido en diferentes épocas, servir de modelo o de fuente de inspiración a diversas constituciones: la constitución americana de 1787 o la carta francesa de 1814.

Por otro lado, es a partir del sistema inglés que se elabora el modelo del régimen parlamentario; el cual se acostumbra oponer hoy día al régimen presidencial.

Pero el sistema inglés al cual se refiere es aquel que funcionaba en el siglo XIX mientras que el sistema contemporáneo ha variado fuertemente.

4.1. La evolución de la representación

La diferencia fundamental entre el parlamento inglés y otros parlamentos radica en el hecho de que combina un sistema popular de representación con una suprema corte de justicia. Como otras cortes de justicia, es también representativa, y como otras asambleas, es una corte de justicia. Pero la corte era también el consejo, y el parlamento era una sesión conjunta del ejecutivo, la

judicatura y la legislatura. Esta conexión entre el gobierno y los cuerpos representativos era indispensable para la democracia nacional.

Según las máximas de Aristóteles, un estado no puede gobernarse a si mismo a menos que los ciudadanos gobiernen directamente y ellos mismos cumplan con las funciones de legisladores, jueces y generales.

De acuerdo con los atenienses, el estado requiere la vida completa de los ciudadanos; ellos deben estar dispuestos a tomar cualquier deber político y cualquier demanda mientras se encuentren subordinados al estado.

“This conception in itself was fatal to modern ideas of democracy, because the mass of producers were excluded from political rights and duties; in Athens they were largely slaves, and Athenian democracy was really an aristocracy based upon the most odious of class distinctions”¹⁵⁴

No existe duda de que la aristocracia se basa en la más escalofriante distinción de las clases sociales, favoreciendo a unos pocos quienes se encuentran al servicio del estado.

Las más antiguas formas de representación inglesa se enfocaban a los intereses del gobierno y no al reclamo popular.

El mejor hombre requerido para el servicio real, atendía las cortes locales y no era elegido ciertamente.

La representación se utilizaba por la corona para beneficios financieros. “The county court consists of jurors, who represent the county; ponere se super patriam is to go throw oneself on a jury, and the verdict of the jury is the county’s act.

It is also upon the county that taxation is later imposed, and its repartition among the smaller communities is left to the county court or to the sheriff.

But attendance is all a matter of service determined by tenure. By a statute of 1294 is enacted that no one with less than forty shillings a year in lan can be empanelled on jury in the county court”.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Pollard, A. F., *The Evolution of Parliament*, London, 1926, p. 56.

¹⁵⁵ Pollack and Maitland, *Rotuli Parliamentorum*. i. 116, London, p. 174.

En 1430 la idea del voto representaba un privilegio. Un estatuto famoso prohibía su ejercicio a aquellos que Eduardo I había expulsado del servicio de jurado. El punto importante es que cada votante era primer jurado. Es un votante porque es jurado.

Solamente podía disfrutar de la franquicia porque cumplía con una obligación. El voto no es una cuestión de derecho individual sino un deber hacia la comunidad.

La idea de que cualquiera tiene el derecho al voto hubiera sido inteligible en el siglo XIV, y la discusión de que si un hombre tiene derecho a servir al jurado, hubiere parecido irracional. La ambición parlamentaria era un incentivo enorme cuando la representación significaba una tasación extra.

El trabajo parlamentario no era una profesión. Los miembros del Parlamento eran hombres de negocios alejados de sus asuntos privados para el servicio público, y los pocos que aspiraban a la eminencia política tenían que escoger entre la iglesia o el servicio al rey.

“Representation, in fact, was nowise regarded as a mean of expressing individual rights or forwarding individual interests. It was communities, not individuals, who were represented, just as it was communities and not individuals who were taxed in parliaments. The poll-tax, when it appeared in 1380, was resented because it was a departure from the old tenths and fifteenths which were levied on boroughs and shires and were not imposed viritim.

The re'allotment of the burden of taxation, like the determination of the borough franchise, was a matter for local option and arrangement; and there was the greatest variety in both spheres”.¹⁵⁶

El estatuto de 1430, regulaba el voto de condado dentro de un principio nacional uniforme. Pero fue hasta 1832 cuando se introdujo la franquicia.

Las clases sociales que habían sido ignoradas empujaban poco a poco para tomar parte en las decisiones políticas y los acuerdos respecto a la educación popular.

“The foundation of great schools and colleges and the growth of universities are familiar illustrations of this spirit. Not less significant was the fact that villeins, although they might be fined by their lords for so doing, were beginning to send their children to school”.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Wallace, Elisabeth, *Readings in British Government*, Toronto, 1948, p. 8.

¹⁵⁷ Maitland, *Collected Papers*, ii. 399.

El espíritu nacional rechazó los prejuicios sociales. Los miembros eran llamados para servir a su país. El parlamento fue salvado de las manos del parroquialismo medieval.

El siglo XVI es el período de consolidación de la Cámara de los Comunes, y sin ella, esta cámara hubiere sido incapaz de cumplir sus metas en el siglo XVII.

El socialismo moderno tiende a hacer del estado una forma de sociedad y a debilitar cualquier otra forma de asociación; pero el parlamentarismo en cambio, en lugar de representar comunidades o familias, representa a los individuos.

4.1.1. La política y la organización de partidos

Antes de que los partidos tuvieran organizaciones centrales, el método que se utilizaba para mantener la estabilidad en el partido era la reunión de los miembros fuera de la Cámara de los comunes con el propósito de discutir y estimular una acción conjunta.

Las reuniones privadas de los miembros comenzaron a desarrollarse desde 1640.

“In the course of the eighteenth century there grew up a practice of Ministers summoning their adherents to meet together prior to the opening of sessions of Parliament”.¹⁵⁸

En el año de 1721 cuando Walpole era Primer Ministro, eran frecuentes las reuniones de los Miembros del Parlamento, quienes apoyaban al ministro.

Estas reuniones se llevaban a cabo al principio de cada sesión. Su objeto era el escuchar alguna opinión respecto a la política del Ministro.

Bajo el reinado de Jorge III la organización de partidos disminuyó considerablemente.

“The passing of the Reform Act of 1832 soon led to a quickening of interest in the possibilities of centralizing the conduct of election campaigns.

Ever prior to 1832, large sums were subscribed in London in the Whig interest and were dispensed by a responsible body, so as to assist needy candidates who supported Reform”.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Journals of D'Ewes*, ed. Notstein, p. 22.

¹⁵⁹ Roebuck, *History of the Whig Ministry of 1830*, vol. ii, p. 161.

En 1835 los Conservadores comenzaron a formar organizaciones locales. Se instituyó el registro de las sociedades, y después del Reform Bill de 1867, algunas asociaciones del partido conservador se consolidaron.

Los Liberales instituyeron un registro de asociación en 1861 y en 1877, Joseph Chamberlain fundó "The National Liberal Federation", que revolucionó las relaciones entre las asociaciones centrales y locales.

4.2. Los órganos del régimen británico

Las instituciones inglesas en un estricto sentido constitucional del término no han cambiado desde hace varios siglos.

Las instituciones de hoy son aquellas que estaban en vigor desde que Walpole era Primer ministro. Pero si los órganos no han cambiado, las fuerzas que los animan han sido renovadas, lo que entraña una transformación del parlamentarismo inglés. Esas modificaciones han sido favorecidas por la ausencia de una constitución rígida.

4.2.1. La Corona

La corona es una pieza esencial del sistema político británico. El monarca es asistido por un Consejo privado, compuesto por todos sus consejeros.

Originariamente, su influencia era considerable, pero desde que el Gabinete tomó el mando otorgado por la confianza parlamentaria, la importancia de su papel ha disminuido considerablemente.

La corona es ante todo, el órgano a través del cual, el gobierno debe dejar pasar algunas de sus decisiones, particularmente la convocación o la disolución de la Cámara y el ejercicio del poder reglamentario.

Los reglamentos ingleses son "*Orders in Council*", es decir, órdenes tomadas por el Consejo privado. El papel principal de los ministros es el de vigilar las medidas adoptadas por el Gabinete. Las funciones administrativas y judiciales del Consejo son menos formales.

4.2.2. El Gabinete

La aparición del gabinete está ligada al desarrollo del régimen parlamentario. Antes de la revolución de 1868, el rey elegía entre sus Consejeros Privados, aquellos que formarían parte de un círculo muy restringido llamado "*Inner Circle*". Investido de la confianza del monarca, era el conductor de todas las designaciones.

No es sino a partir del ministerio de Walpole (1721-1742) que la necesidad para los miembros de ese consejo restringe el juego de la confianza de los Comunes. En principio el Gabinete era instrumento del rey, después fue instrumento del Parlamento y en nuestros días su forma actual es la de un organismo de partido mayoritario.

La composición del ministerio es extremadamente compleja en razón de la vigilancia de las antiguas prácticas. Esta comprende al Primer ministro, los ministros, los secretarios de Estado. Los ministros pertenecen a diferentes categorías. Existen ministros propiamente dichos, que se encuentran a la cabeza de un ministerio y otras personalidades cuyas funciones son simplemente honoríficas.

En cuanto a los secretarios de Estado representan personalidades que se encuentran a la cabeza de un antiguo departamento que conserva su nombre de oficio "Foreign secretary", "Home Secretary". Entre ellos y los ministerios sólo existe una diferencia, aquella que se refiere a la antigüedad de la creación del departamento.

Esos secretarios de Estado, ministros plenos, no deben ser confundidos con el secretario parlamentario, quien asiste a los jefes de los grandes departamentos ministeriales. Éstos son subministros investidos de competencias que les delega el ministro al cual se encuentran sujetos. Su título proviene de la función que comprende y del enlace entre el departamento al cual pertenecen y el Parlamento

La complejidad del organismo se ha incrementado por la aparición desde 1941, de los ministros de Estado, que no son como en Francia, ministros sin portafolio, sino ministros encargados de seguir una cierta categoría de problemas o de coordinar la acción de diversos departamentos.

A excepción del Primer ministro, teóricamente elegido por la reina, todos los ministros y secretarios de Estado, son designados por el Primer ministro. La costumbre exige que los ministros pertenezcan al Parlamento (la proporción entre aquellos que pertenecen a la Cámara de los Comunes y aquellos que son parte de la Cámara de los Lores, se encuentra ligada a la discreción del Primer ministro, bajo reserva de respetar el *Ministers of the Crown Act* de 1937 que establece que el Gabinete debe comprender por lo menos tres pares más que el Canciller, que es obligatoriamente un lord). Existen excepciones al origen parlamentario de los ministros, pero éstas han constituido una molestia para el Gabinete. En efecto, los ministros no tienen acceso sino a la Cámara a la que pertenecen. Un ministro no parlamentario es un pez muerto para el Gobierno porque no puede asegurar esa unión. La libertad de elección del Primer ministro está evidentemente limitada por el principio de la confianza necesaria de la Cámara.

4.2.3. El estrechamiento de la autoridad gubernamental

El ministerio es un organismo muy pesado (más de cien miembros) para adaptarse a las exigencias del ejercicio de la autoridad política. También tradicionalmente, el Gabinete no comprende todos los ministros, sino aquellos que el Primer ministro ha designado para formar parte de su equipo. Naturalmente, algunos de entre ellos, tienen un sitio importante en razón de la naturaleza de sus funciones (Lord Chancellor, es decir, ministro de la Justicia, Chancellor de l'Echiquier, es decir, ministro del Tesoro, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères), los otros son llamados según la conjetura.

“L'organisation des travaux du Cabinet est récente: avant la guerre de 1914, il n'existait ni Secrétaire permanent, ni Agenda (ordre du jour). Aujourd'hui, la procédure a été rationalisée, mais la coutume a été maintenue selon laquelle la discussion doit être poursuivie jusqu'à l'accord unanime”.¹⁶⁰ Desde la época de I. Jennings, en 1880, el procedimiento del voto no sería más utilizado. El Gabinete mismo se convirtió en poco manejable. Desde la Primera Guerra Mundial, Lloyd George reservó la tarea de fijar la política del gobierno a un Gabinete de guerra, no comprendiendo más que cinco miembros.

¹⁶⁰ Bertrand, A., *Les techniques du travail gouvernemental en Grande-Bretagne*, Rev. internationale d'histoire politique, Paris, 1951, p. 62.

El sistema se puso en vigor nuevamente por sir W. Churchill en 1940. Desde entonces, un Gabinete interior (Inner Cabinet) ha jugado un papel discreto pero decisivo en el establecimiento de los planes del gobierno laborista de M. Attlee (1943-1951). La práctica de los Comités de Gabinete, comités interministeriales consagrados al estudio de un cierto número de cuestiones. Por ejemplo, la puesta en marcha de proyectos de ley; se ha convertido en una institución regular. Esto se ha hecho para evitar la dispersión de los esfuerzos de la acción de los ministerios encargados de la coordinación, que son verdaderos super-ministros.

Los comités interministeriales están más fuertemente estructurados que en Francia. Éstos trabajan bajo la presidencia del Primer ministro o en su defecto, por un ministro que designa, seleccionándolo entre los ministros sin portafolio.

Ciertos comités, tales como aquellos de la defensa, de los asuntos económicos o administrativos, son permanentes y son llamados *standing committees*.

La consecuencia del estrechamiento de la autoridad gubernamental como afirman ciertos autores, es el debilitamiento del Gabinete como una verdadera autoridad gubernamental. La realidad del poder pertenece al Primer ministro gobernante.

4.2.4. El Primer ministro

Para caracterizar la situación del Primer ministro inglés, los lazos comunes no faltan: es el amo del Gabinete.

De hecho, históricamente, el Gabinete no hubiere podido establecerse sin él. El Primer ministro ha comenzado por ser en Inglaterra, lo que fue en otras monarquías: el favorito del rey.

Por tanto, si el apoyo del Parlamento no sirve de nada a su evaluación, su hostilidad puede ser fatal: el procedimiento del *impeachment* lo amenaza.

Conciliador entre los dos poderes, el Primer ministro va progresivamente ligando su destino político a la confianza del Parlamento.

Es necesario que la Cámara de los comunes se convierta una fuente de autoridad real: la formación de los partidos y su disciplina le permite presentarse como una personalidad capaz

de cumplir los compromisos que lo ligan al Parlamento, formando gabinetes homogéneos, en los cuales él es el verdadero jefe. "Il convient cependant de s'y reporter pour comprendre que le Premier ministre a toujours été le reflet de la prépondérance ou de l'équilibre des forces politiques réelles en Grande-Bretagne".¹⁶¹

Hoy el Primer ministro es el líder del partido mayoritario. Esa situación política condiciona su estatuto jurídico. Aún elegido teóricamente por la reina, es impuesto por la conjetura política; prácticamente es indirectamente designado por los electores porque es el jefe del partido que ha triunfado en la competencia electoral.

A la vista de sus colegas del ministerio es llamado *primus inter pares*, de hecho, su título de líder del partido le asegura el control del Gabinete. Es jurídicamente responsable ante la Cámara de los Comunes, pero prácticamente tiene poca oportunidad.

La doble tarea que lleva a cabo, implica poderes tan considerables, que ciertos autores ingleses no dudan en calificar al Primer ministro como el monarca electo. Esa tesis sin embargo difiere de otros autores.

4.2.5. La Oficina del Gabinete

El Gabinete ministerial es asistido en su trabajo por un organismo administrativo, la Oficina del Gabinete, compuesta de funcionarios de categoría superior de la Administración y colocados bajo la dirección de un secretario permanente que asiste a las sesiones del Gabinete ministerial.

La tarea de la Oficina del Gabinete es considerable: prepara el trabajo del gobierno, estableciendo los documentos importantes, estudia las cuestiones que el Primer ministro decide inscribir en el orden del día del Gabinete o de los Comités restringidos y pone en forma las decisiones que son tomadas conservando los documentos que aseguran la continuidad del trabajo gubernamental, verificando si las decisiones del Gabinete son respetadas por los ministerios encargados de su puesta en marcha.

El Secretario permanente de la Oficina puede señalar al Primer ministro los retardos o la resistencia que encuentre en el cumplimiento de la política gubernamental.

¹⁶¹ Sibert. M., *Le Premier Ministre en Angleterre*, Paris, 1909, p. 13.

Sin duda la Oficina no tiene poder de decisión pero la importancia de su papel logístico explica la preocupación del Primer ministro de mantener la oficina bajo su control. Éste nombra al secretario permanente. Por tanto la neutralidad de este se certifica por el hecho de que los cambios del equipo ministerial provocan raramente su reemplazo.

4.2.6. La Cámara de los Comunes

La expresión inglesa de Parlamento entendida en su sentido jurídico tradicional, designa la autoridad que forman las dos Cámaras (Lores y Comunes) y el Rey. Es ese cuadro el necesario para la validez de las decisiones; pero de hecho este se refiere solamente a una formalidad.

Desde 1701 hasta la época de la reina Anna, la sanción no ha sido rechazada jamás. Por otro lado, la Cámara de los Comunes ha visto sus prerrogativas de oposición verdaderamente reducidas, de tal forma que prácticamente, es la voluntad de la Cámara de los Comunes la que se alimenta hoy de la autoridad del Parlamento.

El origen de la Cámara de los Comunes se remonta al siglo XIV, es decir, a la época donde el Consejo feudal primitivo fue dividido en dos cámaras. Pero su carácter de asamblea democrática es más reciente. Hasta la reforma electoral de 1832, las reglas relativas al derecho de sufragio habían traído como resultado a la Cámara una mayor oligarquía que mandatarios del pueblo. Es por tanto un sistema electoral propiamente monstruoso.

Desde 1969 la edad de la mayoría electoral fue fijada a los 18 años. El candidato que obtiene un número mayor de votos es proclamado elegido. Ese sistema extremadamente brutal, no permite una representación exacta de la opinión, porque en una circunscripción de doscientos mil electores, suponiendo que todos han votado, un diputado podrá ser elegido con un número de sufragios inferiores a aquel de sus adversarios. Pero ese sistema, en la medida donde obliga a las tendencias vecinas a agruparse para bloquear sus votos sobre un solo candidato, conduce a un bipartidismo que es la condición misma de la estabilidad gubernamental. "Les élections ont lieu au scrutin majoritaire à un seul tour, c'est-à-dire que le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est proclamé élu. Ce système extrêmement brutal ne permet pas une représentation exacte de l'opinion puisque dans une circonscription de deux cent mille électeurs, à supposer que tous aient

voté, un député pourra être élu avec un nombre de suffrages bien inférieurs à celui totalisé par ses adversaires. Mais ce système, dans la mesure où il oblige des tendances voisines à se grouper pour bloquer leurs voix sur un seul candidat, conduit au bipartisme qui est lui-même une condition de stabilité gouvernementale”¹⁶²

La aparición reciente de los partidos nacionalizados en Gran Bretaña y en Escocia, podría deberse al funcionamiento del bipartidismo. El contencioso electoral pertenece desde 1868, a la Corte de justicia.

La Cámara de los Comunes comprende seiscientos treinta y cinco diputados; pero no es sino desde 1884 que una relativa igualdad ha sido introducida entre las circunscripciones electorales. El mandato es de cinco años, pero es regularmente abrogado por la disolución de la cámara.

El procedimiento seguido por esos trabajos, otorga a la democracia inglesa un carácter ceremonial, cuyo efecto no es de forma pura.

La apertura del Parlamento por el soberano, las prerrogativas del *speaker* y el tono generalmente moderado de los debates, demuestran la intención de conservar, una autoridad simbólica; puede ser, pero necesaria.

La Cámara elige a su Presidente: el *speaker*, que permanece en su función durante toda la duración de la legislatura.

Su elección se encuentra sometida a la aprobación del rey que lo nombra, pero las consideraciones de partido no intervienen. De hecho, el *speaker* es reelecto, sea cual sea el color de la mayoría.

En efecto, no estatuye a nombre propio sino a nombre de la asamblea al ser su mismo órgano. Sus poderes son considerables y de él dependen prácticamente todos los debates.

“Ne pouvant analyser le style particulier de la procédure suivie aux Communes, signalons du moins ses traits essentiels: d’abord un direction par le gouvernement beaucoup plus effective qu’elle ne l’est en France; ensuite un relatif effacement des Commissions parlementaires, qui excèdent rarement leur rôle technique pour adopter, comme c’était le cas chez nous avant 1958, una attitude politique; enfin une réduction des possibilités d’initiatives des membres de l’assemblée qui confine à la disparition totale. Ils n’ont pratiquement jamais eu l’initiative de

¹⁶² Duverger, M., et autres. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris, 1950, p. 26.

dépenses, quant aux propositions de loi, elles n'ont aucune chance d'aboutir si elles ne sont pas reprises par le gouvernement.”¹⁶³

4.2.7. La Cámara de los Lores

La Cámara de los Lores constituye indudablemente la supervivencia de una época desaparecida y sin embargo si en los programas del partido Laboral su supresión había sido prevista, no ha podido subsistir del todo. Su composición, extremadamente variada, no se debe a la elección. Sus miles de miembros son en la gran mayoría, pares hereditarios creados por el rey, a los cuales se agregan los magistrados nombrados de por vida y los Lores espirituales, es decir, los obispos.

Originariamente idénticos a aquellos de los Comunes, los poderes de los Lores han sufrido una disminución sensible por el Acto Parlamentario del 1º de agosto de 1911, uno de los raros textos constitucionales de Inglaterra. Los Lores perdieron particularmente toda competencia en relación a las leyes financieras y no conservan mas que un derecho de veto suspensivo.

En 1949, un nuevo texto viene a reducir los poderes de la Cámara alta, y eso con un efecto retroactivo con el fin de que ésta pudiera oponerse al proyecto de nacionalización del acero, ya depositado por el gobierno laborista. La duración del veto no fue sino de un año.

“Il est certain que l'existence de la Chambre des Lords ne répond plus à sa raison d'être primitive.

Il ne s'agit plus de sauvegarder, par elle, des privilèges de classes, mais de renforcer les possibilités de défense de l'opposition en lui conservant un moyen d'alerter l'opinion.

Le centre des conflits n'est plus dans la rivalité entre deux assemblées, mais dans les relations entre la minorité et la majorité.

Le vieux problème du bicaméralisme se résoudre dans celui de la lutte des partis. Comme instrument de leur dialogue, l'institution de la Chambre des Lord n'est pas périmée.”¹⁶⁴

¹⁶³ Pickles, D., *Le travail parlementaire en Grande-Bretagne*, Rev. franç. De sc. pol., Paris, 1954, p. 761.

¹⁶⁴ Cadart, J., *Le Parliament Act de 1949*, Rev. du dr. publ., Paris, 1952, p. 681.

4.3. El Parlamentarismo Inglés

En Inglaterra, el régimen parlamentario descansa sobre dos ángulos: por una parte, el bipartidismo y por el otro, la paciencia y el espíritu de tolerancia de la mentalidad política.

El bipartidismo, es a la vez un producto de las circunstancias y de la legislación electoral. En el siglo XVII, Jacques I y Charles II contendieron al Parlamento, bajo el nombre de los *thories* y de los whigs, formándose los primeros clanes políticos.

En la medida en que empezaron a tomar forma las prácticas parlamentarias, esos clanes se transformaron en partidos en el sentido moderno del término. Pero lo que explica que la democratización del sufragio no haya provocado la desaparición de las formas primitivas en una pluralidad de partidos, es el modo de sufragio establecido en Gran Bretaña.

El escrutinio mayoritario tiene por consecuencia la reducción al mínimo del número de los competidores; es decir, la eliminación de terceros partidos. Como el elegido será el candidato que desde el primer escrutinio haya obtenido el número mayor de votos, los electores evitan dispersar los votos y de su lado, las diferentes tendencias políticas se agregan para obtener el máximo de votos. Debido a ello, los grandes bloques se enfrentan y entrañan rápidamente la eliminación de los otros partidos.

Sobre el plan parlamentario, el resultado principal del bipartidismo es el de introducir en la Asamblea una mayoría homogénea.

Si se comprende que una mayoría coherente o todopoderosa favorece el funcionamiento del parlamentarismo reforzando la situación del gobierno, puede medirse así el riesgo que implica una opresión de la minoría por la mayoría.

El funcionamiento del sistema británico tiende a hacer que ese poder permanezca abierto, gracias a la moderación del partido mayoritario y a que la oposición no puede beneficiarse de esa apertura para oponerse en todo momento al gobierno. La alternancia del acceso de las fuerzas políticas en la dirección del Estado, es salvaguarda sin que por ello sea comprometida la autoridad gubernamental. Más profundamente, el buen funcionamiento del parlamentarismo inglés ha sido posible porque ninguno de los dos partidos pone en tela de juicio los cimientos de la sociedad. Así, los laboristas y los conservadores pueden pretender gobernar para la colectividad entera.

4.3.1. La concentración del Poder

El régimen parlamentario inglés, no ha respondido jamás al esquema clásico de la división de Poderes. Se sabe que Montesquieu idealizó, más que describió el sistema que funcionaba en su tiempo, el cual hoy es totalmente diferente.

La realidad del Poder se concentra hoy en el partido que ha obtenido la mayoría en las elecciones. Ese partido forma con los Comunes, un bloque homogéneo y al mismo tiempo coloca su líder a la cabeza del Gobierno.

El Primer ministro, que aparentemente podría ser considerado como la criatura de la mayoría parlamentaria, es de hecho el jefe. Esa conjunción y sus dos cualidades de jefe de gobierno y de jefe de partido, asegura al Primer ministro su situación particularmente fuerte. Él goza de la confianza de la mayoría.

Así el Gabinete tiene la posibilidad de gobernar; es decir, de adoptar una política sin tener que reducir las ofensivas paralizantes de la oposición. Por otro lado, es más fácil para el Gabinete, el obtener la disposición de los medios de su política; es decir, prácticamente, de la facultad de crear la ley.

La democracia gobernante, exige muchas leyes de carácter frecuentemente técnico. Las Cámaras se encuentran en ciertas ocasiones, mal equipadas para una tarea de ese género. No gozan de una unidad que pueda otorgar a la legislación un carácter coherente. En Inglaterra, la estrecha solidaridad que une el Gabinete a los Comunes, permite a las asambleas consentir más fácilmente una legislación gubernamental.

“C’est là l’explication de l’ampleur que revêt, outre-Manche, la législation déléguée, c’est-à-dire des lois qui en fait sont l’oeuvre du législateur délégué, c’est-à-dire des lois qui en fait sont l’oeuvre du gouvernement. Sans aller jusqu’à prétendre avec certains auteurs anglais que la Grande-Bretagne est une dictature camouflée d’une administration toute puissante, il est certain qu’on y discerne aisément la tendance générale au déclin du rôle législatif des Parlements.”¹⁶⁵

¹⁶⁵ Visschr. P. *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise*, Paris, 1947, p. 226.

4.3.2. El control parlamentario

Las observaciones que preceden la autoridad del gobierno, se explican perfectamente. Pero si el parlamentarismo supone un ministerio que no se encuentre a expensas de un movimiento de mal humor de la asamblea, éste implica igualmente la responsabilidad del gobierno. Es extremadamente raro que el Gabinete británico sea derrocado por los Comunes.

Desde 1895, el gobierno británico no se ha retirado sino dos veces solamente ante un voto de desconfianza de la cámara: en 1944 ante la caída del gabinete de MacDonald y en marzo de 1979 cuando faltó a M. Callaghan un voto para que los laboristas conservaran la mayoría.

Ninguna regla constitucional, obliga a dimitir al ministro que haya sido objeto de un voto desfavorable. Es el Primer ministro, quien aprecia libremente el escrutinio.

4.3.3. La democracia efectiva

No se trata de una opinión difusa como aquella que existe en todos los Estados democráticos. La opinión inglesa dispone de medios para expresarse.

El sistema de dos partidos otorga una verdadera nitidez al veredicto del cuerpo electoral. Al día siguiente de la elección, no existe ninguna ambigüedad que pueda empañar el proceso electoral.

Es tradicional en Inglaterra, que la Cámara de los Comunes haya sido elegida en función de un mandato. Cada uno de los partidos, habiendo adoptado una plataforma electoral; es decir, la enunciación de las soluciones que proponen aportar a algunas cuestiones precisas y que obtiene la mayoría, es considerada como receptora de un mandato que debe realizar su programa. En ese programa se excluyen generalmente las promesas demagógicas. No existen por tanto, compromisos desconsiderados.

Existe un segundo carácter que hace del régimen inglés una democracia efectiva: las responsabilidades son diluidas.

La determinación de las responsabilidades no es posible sino por la autoridad misma. Con el sistema bipartidista, es el pueblo quien ha designado al Primer ministro, porque sabe que él será el jefe del partido mayoritario. Su persona y su programa se impusieron en las elecciones; por tanto no queda otro camino más que cumplir con su tarea.

4.3.4. Las relaciones jurídicas entre los órganos

Si se hace una abstracción del bipartidismo y si se limita a analizar las relaciones entre los órganos a partir de sus prerrogativas y sus medios de acción mutuos, debe considerarse que Gran Bretaña vive bajo un régimen parlamentario.

Pueden señalarse en efecto en Inglaterra todos los caracteres que se atribuyen generalmente al régimen parlamentario. Se trata en primer lugar de la especialización de los órganos, porque las cámaras ejercen la función legislativa y el gabinete la función ejecutiva.

Se trata de los medios de acción mutua. El gabinete es políticamente responsable ante la Cámara de los Comunes, quien tiene la facultad de oponerse a aquél. El rey puede, por otro lado, disolver la cámara ante la demanda del Primer ministro.

El conjunto de esas prerrogativas puede ser objeto de dos análisis diferentes. En primer lugar, puede interpretarse el régimen parlamentario como un sistema de equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, que dispone, con la responsabilidad y la disolución, de los medios de acción simétricos.

Así, en caso de conflicto, la cámara derroca al gabinete obligándolo a pronunciar la disolución por el rey. Variante de esa interpretación, el conflicto que se produce cuando el gabinete es derrocado, que debe ser sometido al arbitraje del cuerpo electoral.

Si en la primera variante, el sistema parlamentario es un sistema de equilibrio; en la segunda, es un sistema democrático, porque el pueblo es quien decide.

Según otra interpretación, el sistema parlamentario no se caracteriza por el equilibrio, sino simplemente por la supremacía del Parlamento. Puede considerarse que como en Francia, bajo la Tercera República, el Parlamento, es decir, la cámara de los Comunes, reunía la totalidad del poder. Ésta disponía en efecto solo del poder legislativo porque la Reina y la cámara de los Lores no podían participar realmente en el ejercicio del poder.

Por otra parte, la Cámara de los Comunes ejerce el poder ejecutivo a través del gabinete que no es sino la emanación de la mayoría. Toda tentativa del gabinete para establecer una política distinta a aquella de la Cámara, no sería un conflicto entre dos poderes, sino una rebelión del subordinado contra el superior. En ese caso, la cámara de los Comunes, puede derrocar al Gabinete, que es reemplazado por otro. Tal era la práctica en el siglo XIX. En esa perspectiva, el

derecho de disolución no aparece como una arma simétrica de la responsabilidad, sino como un medio para el subordinado de tener un nuevo control. Naturalmente, un sistema tal, no funciona si los miembros de la cámara de los Comunes permanecen independientes de los partidos políticos.

La realidad es hoy fuertemente diferente, en razón de un fenómeno de importancia capital: el bipartidismo.

4.3.5. El bipartidismo

Los orígenes del bipartidismo son muy antiguos. La primera mitad del siglo XVIII vio el confrontamiento de los whigs y los thories, partidarios y adversarios de la dinastía de los Hanover. No se trata de partidos en un sentido moderno, sino de grupos parlamentarios sin estructura ni disciplina. Pero a principios del siglo XIX, se forman clubes para organizar la propaganda en favor de una reforma electoral. En 1832, esos clubes serían utilizados para las campañas electorales de diputados y estarían ligados a grupos de diputados, conservadores (los antiguos thories) y liberales (los antiguos whigs). Conservadores y liberales, que tienen como autoridad, fuertes personalidades como Disraeli y Gladstone, que se alternarían el poder durante la segunda mitad del siglo XIX.

El desarrollo de la clase obrera y el aumento del sufragio contribuyeron a producir un cambio político mayor.

Los nuevos electores obreros comenzarían a votar por los liberales, pero como ellos no podían tomar la decisión de adoptar una política favorable a los trabajadores, los sindicatos terminarían por fundar un nuevo partido, el partido laborista. Su originalidad radicaba en el hecho de ser un partido indirecto: porque estaba fundado por los sindicatos, y sus seguidores eran indirectamente adheridos del partido. El nuevo partido se convirtió en una organización muy poderosa con 900.000 miembros. El carácter indirecto era remarcado por el hecho de que era el congreso de los sindicatos, el órgano dirigente de partido y el líder y los candidatos del parlamento eran elegidos por un colegio electoral en el cual, los sindicatos tenían el 40% de los votos.

El desarrollo del nuevo partido laborista, terminaría en 1922 con el reemplazamiento de la lucha entre Conservadores y Liberales, por una nueva confrontación entre Conservadores y Laboristas.

Frente a la oposición ideológica, los dos partidos tienen ciertos caracteres comunes importantes. Son fuertemente centralizados, el poder se encuentra concentrado en algunos círculos lo suficientemente restringidos y el líder se encuentra sometido cada año a la reelección, jugando un papel preponderante.

Desde hace algunos años, el bipartidismo parece estar amenazado por el ascenso del partido liberal y de los partidos escoceses y galos.

4.3.6. La consecuencia del bipartidismo

El bipartidismo ha transformado las relaciones entre los órganos. Se ha señalado ya que una de las consecuencias del bipartidismo es que los electores saben que uno de los partidos será el mayoritario frente a las elecciones y que el líder de ese partido se convertirá en Primer ministro. Ellos votan indirectamente entonces, para elegir al Primer ministro, pero el bipartidismo, afecta por otro lado, el funcionamiento del sistema parlamentario entero.

Al ser el Primer ministro el líder de la mayoría, existen pocas oportunidades para que éste sea derrocado. Aun si existen desacuerdos en el seno de la mayoría, no existe obligación de dimitir, sino por el voto en causa de su política general. Éste se mantiene hasta el fin de la legislatura, salvo en el caso, donde los disidentes del partido mayoritario juegan en la oposición.

En segundo lugar, el Gabinete, que está formado por dirigentes de partido, dispone de la autoridad suficiente sobre sus miembros, para lograr que la mayoría adopte los proyectos que somete a los comunes.

Casi el 90% de las leyes, son de origen gubernamental. Todo parece demostrar que el gabinete dispusiera no solamente del poder ejecutivo sino también del poder legislativo. Se está de esta manera muy lejos del esquema del régimen parlamentario. No hay preeminencia del Parlamento sobre el Gabinete, ni un equilibrio entre los poderes, sino una supremacía de hecho del Gabinete sobre el Parlamento. No existe desventaja de separación funcional de los poderes sino al contrario, una concentración del poder enorme en manos del Gabinete y especialmente en manos del Primer ministro.

En tercer lugar, la disolución no puede satisfacer todas las funciones que le atribuye la teoría clásica del régimen parlamentario y particularmente aquella de provocar el arbitraje del cuerpo

electoral en caso de conflicto entre los poderes, porque el bipartidismo impide normalmente que se produzcan tales conflictos.

Por otro lado, la amenaza de disolución, disuade a los diputados de colocar al gobierno en minoría.

Algunos autores habían creído que existía una nueva función en la disolución: lo que sería un sustituto del referéndum. En efecto, porque éste no existe en Gran Bretaña, la disolución permite consultar al pueblo sobre una cuestión importante. Votando por tal partido, se aprueba la posición que éste adopta y rechaza la posición del partido opositor.

Esa tesis parece haber sido abandonada hoy en día: la razón principal es que el Parlamento, siendo soberano, puede perfectamente organizar un referéndum consultivo.

Por lo esencial, la disolución es solamente un medio de provocar las elecciones y fijar la fecha del momento en que los sondeos revelen al favorecido por la mayoría.

Es la Reina quien pronuncia la disolución, pero una convención de la constitución demuestra que ésta accede siempre a la demanda del Primer ministro.

4.3.7. La concentración del poder y la democracia liberal

Para el constitucionalismo clásico, la concentración del poder en manos de un solo hombre o de un solo grupo es la definición misma del despotismo: lo que puede hacer la ley y ejecutarla, puede en efecto cambiar la ley en el momento de la ejecución y al antojo de sus caprichos. Por tanto, aunque esa concentración sea realizada en Gran Bretaña, debe constatarse que el poder no es despótico.

Que el poder sea concentrado no quiere decir que el grupo que lo detenta sea homogéneo. Ese grupo, es la mayoría parlamentaria, que comprende al Primer ministro, al Gabinete, los diputados de base. Si el Primer ministro y el Gabinete ejercen el poder, éstos son controlados, no por la oposición sino por su propio partido.

4.3.8. La Maquinaria del Gobierno

La forma de gobierno que existe en Inglaterra debe ser descrita como una burocracia parlamentaria. Ha sido parlamentaria por muchos siglos; ha sido burocracia por un poco menos de

medio siglo. Estos dos elementos predominantes en el gobierno no están separados. Orgánicamente se encuentran unidos por la institución del Gabinete, cuyos miembros tiene una doble función de control tanto en el Parlamento como en la burocracia.

“The parliamentary element in our machinery of government extends from the top to the bottom of its structure, from the House of Commons, through county, county borough, district, and parish councils. It embodies at least two great axioms: first, that the ultimate controlling power in the last resort over the operations of government is with the whole body of the people; second, that “talk” is an essential element to good government.”¹⁶⁶

El sistema de la burocracia parlamentaria, en el cual, los dos elementos se encuentran orgánicamente integrados y controlados por el sistema de gabinete, se encuentra ideado como una forma democrática de gobierno para un estado industrial moderno. La maquinaria del gobierno en una burocracia parlamentaria debe ser constantemente revisada. La burocracia pura y simple es una forma inferior de gobierno. La burocracia parlamentaria puede ser una buena forma de gobierno pero puede declinar fácilmente.

“Parliamentary bureaucracy can be a very good form of government, but it can so easily decline. That we may be reminded continually of the dangers of decline always present in this element of our government. I have retained the use of the word “bureaucracy”. These dangers are well known. The trained official hates the rude, untrained public. He thinks that they are stupid, ignorant, reckless, that they cannot tell their own interest, that they should have the leave of the office before they do anything. Bureaucracy tends to over-government.”¹⁶⁷

La razón por la cual el Estado debe tener una burocracia es que el Estado debe controlar las instituciones de la sociedad para un apropiado crecimiento económico. La historia de los últimos setenta años ha demostrado un largo crecimiento burocrático en todas las formas de las instituciones sociales.

“Yet this great leviathan, even if its task is to control great whales, must itself be controlled, if our government is to be in truth a parliamentary bureaucracy. Nothing that I have said so far denies this; it has been intended to put the problem in proper perspective. It is time to ask now: Is our bureaucracy triumphant? Are we, in the phrase of F. von Hayek, on the Road to Serfdom? Or, to

¹⁶⁶ Wheare, K. C., *Public Administration*, vol. XXIV, No. 2. London, 1946, p. 75.

¹⁶⁷ Bagehot, W., *The English Constitution*, London, 1942, p. 172.

use less tendentious language, has the fear expressed by the Machinery of Government Committee's report in 1918 been realized that a more efficient public service may expose the State to the evils of bureaucracy unless the reality of parliamentary control is so enforced as to keep peace with any improvement in departmental methods?"¹⁶⁸

El Gabinete es comprendido como el principal instrumento de control. Sus miembros son elegidos para controlar a la burocracia porque tienen confianza en la Cámara de los Comunes. Su función se encuentra bien determinada.

4.3.9. La legislación departamental

Las recomendaciones de los comités son siempre tomadas en cuenta para la seguridad y soberanía del Parlamento y la supremacía de la ley en la esfera de la legislación delegada, judicial y cuasi-judicial de los poderes ejercitados por los Ministerio de la Corona.

"Less accesible are two bulky and expensive volumes containing the Memoranda submitted by the Government Departments in the reply to the Committee's Questionnaire and the Minutes of Evidence.

The Memoranda supply information to the advanced student of Administrative Law which it has hitherto been impossible to acquire in anything like such a detail.

Much of the evidence is so valuable that it deserves wider publicity than it is likely to receive if it is to remain buried in the 300 foolscap pages of small print which comprise the Blue Book in question."¹⁶⁹

4.3.10. El Control Central

Gran parte de la antigua historia de la Constitución Inglesa se encuentra ocupada por la sucesiva historia del control local de las jurisdicciones. Estos logros no fueron obtenidos sino bajo el reinado de Enrique VIII. Su éxito trajo también una decadencia.

El gobierno central permitió a las autoridades locales del siglo XIX gobernar como mejor les parecía.

¹⁶⁸ Carr. C. T., *Concerning English Administrative Law*, London, p. 160.

¹⁶⁹ Committee on Ministers' Powers, vol. I, II, 1932, H.M.S.O., 15 s.

Con el moderno gobierno local, el abogado piensa en un control judicial “ultra vires”. Esa frase no se conoció sino hasta fines del siglo XIX. Esa doctrina no significa que las autoridades locales pueden hacer lo que les plazca.

En un sentido estricto del término un acto es ultra vires si la corporación no tiene poder para crearlo, para ello debe existir alguna autoridad legal que lo pueda hacer.

“Indeed, the term ultra vires was rarely used of the justices. It was useful to denote an act committed without statutory authority by one of those independent statutory authorities which became common by the end of the century.

It was necessarily applied to the railway companies and the other joint stock companies established in the first half of the nineteenth century. It came to be applied to municipal corporations when it was shown that the Act of 1835 had fundamentally altered their nature. From them it was extended to the next statutory authorities, the urban and rural sanitary authorities, the county councils, the urban and rural district councils, and the metropolitan borough councils”.¹⁷⁰

Cualquier función de una autoridad local que implica una decisión tomada respecto a un individuo, y que no se refiere a una provisión estatutaria o una orden departamental específica, es en este sentido judicial.

“This was made quite clear by the decision of the Court of Appeal in what is now the leading case, *R. v. Electricity Commissioners*, and in *R. v. Minister of Health*, en parte *Davis*. Accordingly, it is not surprising that the Court of Appeal has regarded the grant of a cinema licence by a local authority as a judicial function, and that the Divisional Court has regarded the grant of permission to develop land under an interim development order as being similarly a judicial function.”¹⁷¹

Se ha establecido como una proposición general que toda decisión de una autoridad local que tiene referencia a un individuo y que comprende el ejercicio de una discreción es una “determinación judicial”. La autoridad local es entonces una “corte”, y si la decisión es ultra vires, o si la decisión se ha tomado de manera impropia, las cortes tienen el poder de intervenir por *certiorari* o prohibición.

En algunos casos, el control del common law por *certiorari*, ha demostrado una eficiente administración.

¹⁷⁰ Wallace, Elisabeth, *op. cit.*, p. 404.

¹⁷¹ *R. v. Hendon Rural District Council, ex. Parte Chorley*, 1933. 2 K. B. 696.

Si el acto es más que ultra vires, esto le otorga al individuo el derecho personal de acción. Aquí el desarrollo de la doctrina ultra vires ha causado algunas dificultades "To ask a local authority to seal every one of its minor contracts, was to ask an impossibility; and much of the time of the courts has been occupied in the development of exceptions to the general rule.

In the case of local authorities, the task was complicated by the special provisions of some of the Local Government Acts, especially section 174 of the Public Health Act, 1875. Those special difficulties have been swept away by section 266 of the Local Government Act, 1933. Also, the decision in *Lawford v. Billericay Rural District Council* has swept away much of the old confusion about the legality of ordinary minor contracts. Much complicated case law remains; and it is a singular commentary on the efficiency of the judicial method that confusion so long remained."¹⁷²

Los métodos del control judicial son primariamente restrictivos. Su propósito era el de mantener a las autoridades locales dentro de los límites de la ley. Ese propósito no busca el prevenir a las autoridades de actuar, sino inducir las a actuar sabiamente y de manera correcta. El control por restricción obliga a las autoridades a retractarse de decisiones sin fundamento. El common law ha otorgado remedios lastimando los intereses individuales aun cuando uno de los deberes de las cortes es la protección del individuo contra toda clase de interferencias ilegales. "Yet the common law judges have seemed to assume that the task of the law was finished when the second Habeas Corpus Act was passed.

It needed fifty or sixty years of litigation to establish the principle that normally, and subject to exceptions, a statutory public authority should be under the same liability for wrongs as a private individual.

Even now where are doubts in the rule which can be resolved only by further litigation in the House of Lords."¹⁷³

Si se compara este lento, parcial y caro desarrollo con el desarrollo del Derecho Administrativo Francés por el Consejo de Estado, puede afirmarse que una corte administrativa especial puede ser una ventaja. "Proposals to that end have been made, but they were rejected by the Committee on Ministers' Powers which reported in 1932. The reason given can hardly be

¹⁷² Jennings, W., *Local Authorities*, London, 1931, p. 330.

¹⁷³ Wallace, Elisabeth, *op. cit.*, p. 413.

regarded as satisfactory. It was apparently assumed that there can be no "rule of law", unless the law in question is the unsettled and in many respects unsatisfactory common law which has caused the major difficulties.

It is of course, obvious that law made by an administrative court would be as much law as the made by a court of common law. The argument is that it would be better law".¹⁷⁴

El resultado de los métodos de control descritos es el hacer del Gobierno Central un factor esencial en lo que es llamado "gobierno local".

"It is not an uncommon event to find councillors complaining that they do not do as their electors wish, but as they are ordered by "Whitehall". This is, of course, a travesty of the facts. The complaint is most frequently made by representatives of Ratepayers Associations and other persons who represent the landlord interest.

Their policy is the simple one of reducing costs. They never explain how they are to reduce costs nor are their efforts when in office successful in doing so. But they are able to put forward a non possumus when Government department suggest developments.

They are especially critical of the Board of Education and the Board of Control."¹⁷⁵

Puede señalarse como conclusión general que el control judicial ha sido desfavorable. Sus defectos inherentes se demuestran en el trato otorgado a los individuos. Su propósito es el de obstruir más que de ayudar. Es caro y dilatorio. Es capaz de hacer una sola aplicación de las reglas de derecho cuando éstas han sido violadas.

¹⁷⁴ Jennings, W., *The Law and the Constitution*, London, 1945, p. 333.

¹⁷⁵ Wallace, E., *op. cit.*, p. 434.

4.4. El Partido Conservador Británico

El Partido Conservador y Unionista han dominado la política electoral británica por más de cien años en una de las más largas organizaciones políticas del siglo XX en Europa. Los Conservadores han formado el más grande grupo individual en seis de los veinte Parlamentos electos desde el fin de la Primera Guerra Mundial. Y desde 1944, los primeros ministros del partido Conservador, han residido en Downing Street por sesenta y tres años, este siglo. En 1922, el partido ganó su cuarto triunfo consecutivo; una victoria sin precedentes en los tiempos modernos y significa que al final del nuevo Parlamento, los Conservadores hubieran residido en las oficinas continuamente por dieciocho años; el más largo periodo de un gobierno de único partido desde el Acto de Reforma de 1832. "In part, this success reflects the nature of the British electoral system. At no time since 1935 has the Conservative Party won a majority of the total votes in Great Britain and its electoral base is increasingly concentrated in the more prosperous regions of England. Yet its electoral performance is by any standards, national or international, impressive. In 1992 the Conservatives won the highest number of votes ever obtained by a party in a British general election."¹⁷⁶

Desde que el Duque de Wellington señaló en 1846 que la continuidad de gobierno de la Reina tiene precedente sobre cualquier política particular, la mayor parte de los Conservadores Británicos no han tomado la suficiente importancia sobre las estrategias a seguir para conservar el poder.

Los principios más importantes del Conservadurismo se resumen en los siguientes puntos:

1. El capitalismo, es la única forma de organización económica eficiente y la propiedad privada es la única garantía para una sociedad libre.
2. El Reino Unido es definido por su unidad política, la cual trasciende al multinacionalismo y a la diversidad sociológica, y otorga las bases necesarias para un estado de patriotismo basado en la

¹⁷⁶ Fitzmaurice, J., *The Party Groups in the European Parliament*, London, 1975. p. 157.

Unión de cuatro países, de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. El Partido Conservador se observa a sí mismo como el defensor del patriotismo de la Unión. Por ello lleva en su título el carácter de "Unionista".

3. El orden constitucional consolidado en el siglo XIX, referido a la soberanía de la corona en el Parlamento y el partido de gobierno legitimado por las elecciones competitivas libres, es la forma propia de organizar los asuntos políticos del Reino Unido.

4. Un fuerte estado es esencial para proteger a la comunidad nacional de los tratados en potencia.

5. El estado Británico, no debe dudar en imponer un orden social central determinado respecto a las perspectivas y metas de sus ciudadanos. El Gobierno desempeña el papel de garante social de la cohesión y un poco de benefactor.

A estos principios pueden adherirse el código de gobierno, identificado por Bulpitt y una política cultural interna que enfatiza el derecho de liderazgo para determinar las opciones de la política de partidos y la lealtad de los miembros del partido.

El partido Conservador ha conocido raramente la estructura del faccionalismo que existe en muchos partidos de ala-izquierda.

El Partido Liberal entre 1880 y 1920 o el Partido Laborista en 1980, han sido reconocidos por su inmensa unidad.

Como muchos oponentes Laboristas, muchos Conservadores rechazan los esfuerzos de la posguerra de los políticos y los publicistas de Europa de Este, para establecer instituciones Europeas comunes.

Mientras la oposición se esforzaba en hacer estragos de 1945 a 1951, el líder del partido, Churchill, dio una serie de discursos alentando la Unión Europea y admitiendo en su libro "Europa Unida" (1950) que un esfuerzo para suavizar la soberanía nacional era necesario.

Figuras prominentes de partido como Macmillan, Thorneycroft, Sandys, Maxwell-Fyfe y Boothby también impulsaron los movimientos para la unidad Europea.

Pero una vez que regresaron a la oficina en 1951, los Conservadores rechazaron la idea de que la Gran Bretaña debía participar en los movimientos de integracionismo representados por The European Coal and Steel Community en 1951, The European Defence Community en 1954 y la Comunidad Económica Europea en 1957. El bipartidismo debía respetar a las autoridades Churchill y Eden, quienes se negaban a unir a Inglaterra con otra forma de integración Europea. "Churchill proclaimed that Britain's future depended on its role at the intersection of three international circles of influence-Commonwealth, United States, Europe-and that it must not privilege the latter at the expense of the other two. Eden in 1952 famously declared (to a United States audience) that joining a European federation was "something we know, in our bones, that we cannot do".¹⁷⁷

4.4.1. La Centralidad local en las mutaciones del Estado Británico

Las reformas sucesivas que afectaron al sistema de gobierno local británico a partir del primer gobierno de Thatcher en 1979 pusieron fin al modelo de apoderamiento territorial tradicional que le había dado a la Gran Bretaña la característica de gobierno local. Conjuntamente al desarrollo del Estado-Providencia, un sistema de gobierno urbano se estaba constituyendo a fines del siglo XIX y a principios del siglo XX. Las autoridades locales se equipan de servicios burocráticos paralelamente a la extensión continua de los servicios que éstas proveían. A pesar de que la doctrina ultra vires establecía que no podían pasarse por alto los poderes otorgados aun ante la ausencia de una codificación explícita de funciones de diferentes niveles de gobierno, las autoridades locales han podido desarrollar en ese sistema una larga autonomía encargada de la aplicación de las políticas centrales, disponiendo de un largo poder discrecional sobre la interpretación de éstas.

La división funcional de las actividades entre el gobierno central y las autoridades locales descansaba sobre una dicotomía entre el centro y su periferia.

Gran Bretaña no ha desarrollado mecanismos que permitan una integración del sistema político local al sistema político nacional, del sistema electoral y la disciplina parlamentaria, aislando el gobierno central de las influencias locales y la doctrina de la supremacía de la

¹⁷⁷ Jacobs. F., Corbett. R., Shackleton, M., *The European Parliament*, London. 1992, p. 56.

autoridad ejecutiva que prevalece sobre las consideraciones de representación territorial.

“La remise en cause du gouvernement local affecte ce modèle du dual polity dans ses trois principes: fonctions extensives des autorités locales; liberté d’action (en matière d’imposition; par rapport ou contrôle de légalité; dans la définition des politiques locales); et séparation entre national politics et local politics. C’est la subordination de cette dernière à la première qui a permis l’érosion des deux autres bases du modèle”.¹⁷⁸

El proceso político en Gran Bretaña no atribuye a las autoridades locales las modalidades del poder y de influencia equivalentes a sus competencias y a sus responsabilidades en las políticas públicas, particularmente en materia de Estado-Providencia.

“Le gouvernement central a ainsi pu mener un réforme du gouvernement local plus dogmatique que pragmatique, à l’encontre d’une tradition politique qui semblait fermement établie par le comparatisme. Les autorités locales n’ont jamais développé un capacité de négociation ni de mobilisation collective, et son ainsi restées vulnérables aux exigences centrales”.¹⁷⁹

Las reorganizaciones sucesivas del gobierno local han marcado un predominio de la función sobre el territorio y no han sido guiadas bajo el estandarte de la voluntad de mejorar la democracia en el ámbito local.

Desde 1970 se ha dado una politización de la esfera local, particularmente bajo la acción de ciertas autoridades locales radicales y la cuestión de la autonomía del gobierno local se ha desplazado progresivamente hacia el centro de la agenda política nacional.

La puesta en marcha en 1976 de la Comisión de Encuesta sobre las Finanzas del Gobierno Local bajo el gobierno laborista, inauguraba las tentativas de reducción de los gastos locales. Con la llegada al poder del primer gobierno de Thatcher en 1979, la reducción de los dominios y las capacidades de acción de las autoridades locales fue cada vez más sistemática, conduciendo a ciertos autores a señalar la “muerte del gobierno local”.

La puesta en marcha de ese modelo de gobierno urbano se caracterizaba por la construcción sociohistórica de cuyo territorio, continúa siendo objeto Gran Bretaña. El principio de la unidad de la soberanía parlamentaria en defecto de la pluralidad de las naciones asociadas al

¹⁷⁸ Goldsmith, M., Page, E. C., *Britain in Central and Local Government relations*, London, 1987, p. 68.

¹⁷⁹ Ashford, D., *British Dogmatism and French Pragmatism: The New Local Government Series*, nº 22, London, 1982.

Reino, continúa marcando la influencia del Estado británico.

La Gran Bretaña es un Estado unitario en el cual el poder de delegar o de revocar el poder delegado, permanece en manos de la autoridad central. La diversidad de los sistemas institucionales de gestión de territorio conduce sin embargo a interrogarse sobre el modo de integración de las unidades territoriales por el sistema partidario que se ha establecido en Gran Bretaña.

El Reino Unido es una creación dinástica, cuya historia plurinacional se refleja en la administración de los diferentes componentes del conjunto y del grado de especificidad que les ha sido otorgado.

En el marco del movimiento hacia la integración europea, esos trabajos son igualmente estimulados por la perspectiva de una eventual regionalización, en un país que se remarca por la ausencia de un nivel regional de gobierno elegido.

“Plusieurs axes de recherche se sont ainsi développés, restructurant le champ du débat scientifique. Dans les années 1980, l’opposition néomarxiste-pluraliste se perpétue autour de l’étude des politiques conduites par les autorités locales, stimulée par une interrogation portant sur les causes et implications du processus de centralisation et de privatisation des années 1980. L’analyse des relations intergouvernementales élargies constitue un second domaine important de recherche. En remettant en cause les perspectives traditionnelles, ces travaux visent à éclairer la restructuration des relations central-local et à en voir les apports pour la compréhension de l’Etat britannique. Ces perspectives théoriques plus ambitieuses ne se limitent pas aux relations intergouvernementales stricto sensu, c’est-à-dire à la seule prise en compte du gouvernement local élu.”¹⁸⁰ Las perspectivas teóricas incluyen igualmente a otros actores, como los agentes económicos, los partidos políticos, el sistema judicial, las profesiones, y se dirigen a nuevas problemáticas. Esa concentración de la búsqueda, se acompaña sin embargo de un mejoramiento de los centros de interés, manifestando una revisión de la lectura del Estado británico. El estudio de las políticas territoriales representa en efecto un dominio de búsqueda en expansión, particularmente bajo el efecto de la regionalización y las tensiones en las periferias nacionales, que ponen en cuestión la persistencia del sistema territorial tradicional. La negación política de la cual el territorio es objeto del sistema británico, conduce a un refuerzo del juego político. La ciencia

¹⁸⁰ Balme, Richard., Garraud, Philippe., et. al., *Le Territoire Pour Politiques: Variations Européennes*, Paris, 1994, p. 65.

política permite revelar ese proceso aparentemente paradójico cuya manifestación es la imposición de una no-diferenciación social del territorio a nombre de la eficacia económica, proveyendo una base de oposición al gobierno de Thatcher.

4.4.2. El Partido Laborista Inglés

La política del Partido Laborista Inglés en la Comunidad Europea ha sufrido de cierta oposición. El Partido Laborista comenzó a evolucionar después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se tomaron los primeros pasos para la cooperación Europea. De cualquier manera, el Gobierno laborista comandado por Clement Attleese, se opuso a la creación de una Europa federal, aun a través de la evolución en la dirección federal, del Consejo de Europa o a través de la participación en the European Coal and Steel Community. Cuando el Gobierno conservador buscó el liderazgo en 1961, el líder del partido Laborista Hugh Gaitskell, habló en contra del liderazgo como una traición a mil años de historia.

El Partido Laborista ganó la elección general de 1964 con una mayoría decente. Su líder llamado Harold Wilson se oponía a la incorporación del partido a la Comunidad Europea. Para la elección de 1966 de cualquier manera, el Partido Laborista, manifestó un mandato del partido para adherirse a la Comunidad Económica Europea. En la elección de 1970, el Partido Laborista entró a la Comunidad Europea.

Para explicar el desarrollo de la posición Laborista en la Comunidad Europea, es necesario entender en primer lugar la tradición y la cultura del partido, porque fue en este escenario que el debate se condujo. Estas tradiciones eran muy diferentes a aquellas de los partidos socialistas continentales.

Hasta que Gran Bretaña se unió a la Comunidad Europea, el Partido Laborista, a pesar de su membresía al Socialista Internacional, tenía poco contacto con los partidos socialistas y el pensamiento laborista se parecía poco al pensamiento socialista de la época. El Partido Laborista fue fuertemente influido por la tradición Cristiana no-conformista.

La historia nacional particular, volvió difícil al Partido Laborista su ajuste a la Comunidad Europea. La clase trabajadora inglesa se hundió en el espíritu del imperialismo y las consecuencias que éste traía consigo: un sentido nacional de superioridad, una ascensión privilegiada de

posiciones y un deber de mejoramiento. Estas actitudes se expresan de cuatro formas en el movimiento laborista: en primer lugar, un sentido fuerte de nacionalismo; en segundo lugar, una forma fuerte de apego a la Commonwealth; en tercer lugar, la creencia de que la Gran Bretaña podía mostrar el camino a seguir a los menos favorecidos y en cuarto lugar, el apego a la unidad Europea. Con ello puede explicarse que el Partido Laborista tuviera en un principio hacia la Comunidad Europea una actitud menos entusiasta.

El Partido Laborista Inglés se acercó a la Comunidad Europea a través de una política tradicional distinta en la cual el imperialismo y el nacionalismo se reforzaban fuertemente. No existían asociaciones positivas con Europa como un concepto, y la experiencia de la membresía inglesa de los pasados años reforzaba una idea negativa. También había una resistencia considerable en doblegar la soberanía nacional basada en la creencia de que la tradición democrática Británica ofrecía al Partido Laborista una oportunidad par realizar sus aspiraciones socialista en Gran Bretaña.

4.5. El Régimen Parlamentario Francés

La ley constitucional del 25 de febrero de 1875 establecía que el poder legislativo era ejercitado por dos asambleas. La Cámara de diputados y el Senado. La adopción del principio de dos cámaras había sido una condición imperativa establecida por los monarquistas a voto de las leyes constitucionales. Resultó así un bicameralismo efectivo que dividió al Parlamento en dos asambleas, que aunque no tenían la misma autoridad, sí poseían los mismos poderes.

4.5.1. La Cámara de Diputados

La ley constitucional del 25 de febrero de 1875, establecía el principio del sufragio universal. En cuanto a las condiciones bajo las cuales eran acordadas los principios del ejercicio electoral, éstas se encontraban en vigor con una doble reserva: el derecho de sufragio era reservado al sexo masculino y los militares en actividad de servicio estaban privados del ejercicio del derecho de voto. Éstos estaban inscritos en las listas electorales, pues conservaban el derecho, pero podían ejercitar también funciones civiles. El voto era personal, facultativo y legal.

En los términos de las leyes del 21 de julio de 1927 y del 20 de mayo de 1936, los diputados eran elegidos por escrutinio uninominal en las circunscripciones constituidas por los distritos.

La duración del mandato legislativo para los diputados ha sido fijada para cuatro años por la ley orgánica del 30 de noviembre de 1875 en su artículo 17. Esa cifra constituía una mediana solución entre la tendencia democrática que se encontraba en favor del mandato corto que dejaba al diputado a dependencia de la voluntad popular y la experiencia política que prueba que un buen ejercicio de las funciones no es posible sino a través de un mandato suficientemente largo.

La constitución de 1875, instituyendo la disolución, había previsto una abreviación excepcional del mandato, pero la disolución era prácticamente abolida como incompatible con la evolución de las instituciones parlamentarias francesas.

Contrariamente al Senado, la Cámara se renovaba íntegramente, pero ese principio no excluía las elecciones parciales que en caso de vacante de silla por deceso, dimisión u otra causa, debían tener lugar en un plazo de tres meses a partir del día en que se producía la vacante.

4.5.2. El Senado

La institución del senado era para los monarquistas de la Asamblea nacional, una de las condiciones de aceptación de la constitución. Toda la organización del Senado se inspira en ese pensamiento.

En principio, el Senado era una asamblea muy numerosa (300 miembros en 1875 y 314 miembros desde la ley del 17 de octubre de 1919). La elegibilidad del Senado era fijada a 40 años. Una parte de los senadores escapaba al juego de la elección, pues setenta y cinco senadores eran inamovibles, al ser nombrados de por vida. Los primeros inamovibles fueron designados por la Asamblea nacional antes de su separación. Sus sucesores debían ser reclutados por el Senado mismo por cooptación.

En cuanto a los senadores electos, la constitución tomaba toda precaución para que su origen no alterara el carácter que le otorgaba a la alta asamblea. Estos eran elegidos por nueve años, lo que relajaba su dependencia en razón del cuerpo electoral. El senado se renovaba cada tres años, lo que evitaba los cambios bruscos de la mayoría y las decisiones de interés electoral que acompañan frecuentemente en los últimos tiempos a las legislaturas. Sobre todos el Senado era elegido por un cuerpo electoral poco numeroso y sabiamente constituido.

Es en la composición de ese cuerpo electoral que aparecía la mejor intención de los constituyentes de 1875. El colegio electoral comprendía en cada departamento que formaba una circunscripción electoral: a los diputados, los consejeros generales, los consejeros de distrito y los delegados senatoriales, elegidos por los consejeros municipales. La elección había dado lugar al sufragio universal indirecto, porque los electores eran ellos mismos elegidos.

4.5.3. El Senado desde la reforma de 1884

Desde que la República fue sólidamente implantada, parece que la institución conservadora de 1875 debía ser suprimida o al menos transformada. La operación fue realizada en dos tiempos. En un principio, la ley constitucional del 14 de agosto de 1884, en su artículo 3, desconstitucionalizaba los artículos relativos a la organización del Senado. Esos artículos no tenían más un carácter constitucional y fueron modificados por la ley ordinaria del 9 de diciembre de 1884. Esa ley transforma sensiblemente el carácter del Senado.

Los inamovibles fueron suprimidos para satisfacer la exigencia democrática que no puede acomodarse a los representantes vitalicios. Los inamovibles permanecen en su silla hasta su muerte, después esas sillas son atribuidas a los departamentos menos favorecidos por la representación senatorial.

El principio de delegado único es suprimido. La ley de 1884 hizo variar el número de delegados. El legislador de 1875, procedió de tal forma que los comunes rurales dejaron de tener privilegios, y el privilegio pasó a los burgos, jefes de los cantones que en la época de la reforma formaban feudos electorales de la mayoría parlamentaria.

Por la reforma de 1884 el senado permanece como una asamblea cuyo espíritu es diferente de aquél de la Cámara. Por un lado, en razón de las reglas de 1875 que permanecen en vigor y por la otra, a causa de las singularidades de su colegio electoral.

4.5.4. La igualdad de principios entre la Cámara de diputados y el Senado

Esta se explica por las razones mismas que habían conducido a la institución del Senado. Esto se traducía particularmente en el hecho de que el Senado tenía los mismos poderes que la Cámara

en materia legislativa, tanto constitucional como ordinaria. Tiene el mismo derecho de iniciativa y de enmienda.

La igualdad le había sido constatada en lo que concierne al gobierno gubernamental; sus adversarios pretendían que no tenían el derecho de derrocar al gobierno.

La única excepción al principio de la igualdad de las cámaras existe en materia financiera. La ley del 24 de febrero de 1875 establecía en efecto que las leyes de finanzas debían ser, en primer lugar presentadas a la Cámara de diputados y votadas por ella. Esa prioridad de la Cámara comprende todas las leyes que tienen como objeto principal las finanzas. Y consiste esencialmente en una prioridad cronológica frente a la cual, el Senado no podía conocer un proyecto sino después de que la Cámara lo había adoptado.

4.5.5. La unidad del Parlamento

Esta se manifiesta por dos lados: la misión legislativa que las dos cámaras cumplen conjuntamente; la comunidad de sesiones; la unidad con algunas variantes, del estatuto de los parlamentarios, sea cual sea la asamblea a la cual pertenecen; los estrechas similitudes entre las reglas de organización y de funcionamiento de dos cámaras.

Se añade que, en el espíritu público, el Parlamento es uno y por lo esencial, la confianza o la desconfianza hacia el Parlamento hace un contrapeso del poder del presidente de la República. Esos factores psicológicos se establecen igualmente hacia el Senado y la Asamblea nacional. Parece sin embargo que la neta diferencia de la mayoría existe desde las elecciones legislativas de junio de 1981 entre las dos Asambleas, suscitando juicios diferentes de opinión sobre la Asamblea nacional y el Senado.

4.5.6. El estatuto de los Parlamentarios

Un parlamentario no es un simple particular, ni un funcionario. Es un representante del pueblo. Ha sido elegido por los electores por sus ideas y su personalidad. No es un simple portavoz, encargado de expresar y de actuar en un sentido determinado. El artículo 27 de la Constitución señala que todo mandato imperativo es nulo. Eso no se refiere al delegado de una circunscripción encargado de defender únicamente los intereses de ésta. En principio cada

parlamentario es uno de los representantes del pueblo entero. Esos son los principios: la realidad no está perfectamente conformada.

Cuando ellos eligen un candidato, los electores se encuentran lejos para decidir lo que aquél va a hacer en su nombre.

Las reglas relativas al estatuto del parlamentario, son destinadas a proteger el ejercicio de su mandato; es decir, a permitir que ese mandato sea ejercitado con continuidad, con la mayor independencia posible, teniendo en cuenta que el parlamentario no es un hombre aislado sino un miembro de la asamblea.

“Sauf annulation de l’élection par le Conseil constitutionnel, le mandat parlementaire est normalement destiné à durer pendant un délai déterminé : celui d’une législature pour les députés (cinq ans) et, pour les sénateurs, neuf ans.

Le mandat peut prendre fin avant l’expiration de ce délai, soit, pour les députées, du fait de la dissolution de l’Assemblée nationale, soit pour les parlementaires en général, outre le cas de décès, par la démission, qui doit être acceptée par l’Assemblée dont ils font partie par la déchéance, qui est prononcée par le Conseil constitutionnel dans le cas d’incompatibilité ou d’indignité prévus par la loi, ou par le jeu d’une incompatibilité telle que la nomination à une fonction gouvernementale. Sauf la survenance d’une de ces circonstances, le parlementaire doit pouvoir remplir son mandat sans interruption.”¹⁸¹

Es esa idea la que ha inspirado las reglas relativas a las obligaciones militares de los parlamentarios.

Deben distinguirse dos clases de situaciones. En tiempos de paz, los parlamentarios no pueden cumplir con ningún servicio militar, durante las sesiones, salvo por su propio consentimiento. En ese último caso, no pueden participar en las deliberaciones de la Asamblea o tomar parte en el voto sino por la vía de una delegación. En caso de movilización, los parlamentarios permanecen en su función. Aquellos que tienen la disponibilidad o la primera reserva deben seguir cumpliendo con sus obligaciones. Los otros parlamentarios pueden requerir ser movilizados o contratar un compromiso. Ellos permanecen como diputados o senadores salvo si otorgan su dimisión.

¹⁸¹Tricot, Bernard., Hadas-Lebel, Raphaël., *Les Institutions Politiques Françaises*, Paris, 1985, p. 365.

4.5.7. La independencia de los parlamentarios

Es la preocupación de asegurar la independencia de los parlamentarios lo que levanta varias dificultades. Varias cuestiones son solucionadas por las disposiciones antiguas relativas a las inmunidades parlamentarias.

Deben distinguirse entre las inmunidades parlamentarias, la irresponsabilidad y la inviolabilidad.

a. La irresponsabilidad.- Se recoge del derecho civil y del derecho penal. Un parlamentario no puede ser perseguido ni a título de la responsabilidad civil ni a aquel de la responsabilidad penal por las opiniones emitidas o por hechos cometidos por éste en el ejercicio de sus funciones. No puede ser perseguido por los hechos y las opiniones en cuestión, ni durante su mandato, ni más tarde.

La dificultad de aplicación de esa simple regla se encuentra en la comprensión de la noción del ejercicio de funciones.

b. La inviolabilidad.- Se recoge a la vez de la noción de independencia y aquella de la continuidad. Desde la Constitución alinea, un parlamentario no puede durante la duración de las sesiones ser perseguido en materia criminal o correccional sino mediante la autorización de la Asamblea de la cual es parte, salvo el caso de delito flagrante.

La inviolabilidad protege solamente al parlamentario contra las persecuciones penales por los crímenes o delitos, pero ello no lo exime de las persecuciones civiles.

Así la inviolabilidad sólo se tiene durante las sesiones. Fuera de las sesiones, los miembros del Parlamento no están cubiertos por la inviolabilidad; pero no pueden ser arraigados sino por la autorización de la oficina de la Asamblea, de la cual forman parte; salvo en el caso de flagrante delito, de persecución autorizada o de condena efectiva.

“La inviolabilité peut être levée par l’Assemblée dont le parlementaire en cause fait partie. Cette Assemblée peut décider d’autoriser les poursuites; elle n’a le droit de le faire, bien entendu, que si les faits reprochés ne sont pas couverts par l’irresponsabilité.”¹⁸²

¹⁸² Tricot, Bernard., Hadas-Lebel, Raphaël., *op. cit.*, p. 366.

c. Las reglas de la incompatibilidad.- Una palabra de técnica jurídica puede distinguir la ineligibilidad y la incompatibilidad. Una ineligibilidad impide ser legalmente elegido.

La incompatibilidad no impide ser elegido, pero obliga a elegir. Es necesario renunciar a tal situación o tal actividad, si no, se deja de ser parlamentario.

Puede recordarse la incompatibilidad de las funciones parlamentarias con aquellas del miembro del gobierno o del miembro del Consejo constitucional.

Son igualmente incompatibles con un mandato parlamentario, todas las funciones públicas no electivas. La razón es que el funcionario depende del gobierno y el parlamentario debe controlar al gobierno. Las dos posiciones son lógicamente incompatibles.

Se recuerda también que el cúmulo de funciones públicas no electivas y el mandato parlamentario había sido en la primera mitad del siglo XIX un medio poderoso en las manos de los gobernantes para dirigir a sus diputados. La Constitución de 1848 puso fin a esa práctica: toda función pública retribuida es incompatible con el mandato de representante del pueblo.

El funcionario elegido parlamentario no pierde definitivamente sus derechos de funcionario, pero es colocado en una posición en razón de su estatuto. Existen ciertas excepciones a esa categoría de incompatibilidades: los profesores de la enseñanza superior, los ministros de culto de los departamentos de Alsacia y de Moselle.

Existe también una incompatibilidad entre el mandato parlamentario y la calidad de miembro del Consejo económico y social.

El mandato parlamentario puede ser acumulado durante un periodo no excedente de seis meses con una misión temporal confiada por el gobierno.

Los mandatos electivos no son en principio incompatibles entre ellos, salvo aquellos del diputado y senador; no se puede ser parte al mismo tiempo de una y de otra Cámara.

Un diputado es elegible al Senado, un senador lo es a la Asamblea, pero, una vez elegido, debe optar.

Los otros mandatos son compatibles. Se puede ser a la vez senador, miembro de un consejo regional, consejero general y alcalde de una comuna.

Es una cuestión delicada la de saber si la posibilidad de acumular los mandatos debe ser mantenida sin reserva. Los adversarios de la latitud actual dan a entender que es prácticamente imposible ejercitar al mismo tiempo dos o tres mandatos. Esos cúmulos facilitan las situaciones personales excesivas, demasiado estables y multiformes.

Por otro lado, es conveniente que los parlamentarios ejerzan funciones regionales o locales. Gobierno y parlamento se preocupan por la cuestión, pero sin un bueno progreso.

4.5.8. Las reglas disciplinarias

Un diputado o un senador es miembro de una Asamblea; es decir, de una institución que tiene sus reglas y su disciplina.

Los reglamentos de cada Asamblea definen las faltas disciplinarias, determinando las sanciones y estableciendo el procedimiento.

Las faltas disciplinarias son las siguientes.

1. El hecho de interferir en el orden de las sesiones.
2. El hecho de provocar un tumulto en el Palacio de la Asamblea.
3. Las injurias dirigidas a los colegas.
4. La convocatoria a la violencia en sesión pública.
5. El rechazo de inclinarse ante las conminaciones del presidente de la Asamblea, etc.

Las sanciones van desde una simple llamada de atención, de la exclusión temporal del palacio de la Asamblea, de un proceso verbal, hasta una censura sin exclusión.

Las sanciones más graves se refieren a la suspensión parcial de la remuneración. Las sanciones las más débiles son pronunciadas por el presidente de la Asamblea, las de más peso por la Asamblea misma.

4.5.9. La Institución Parlamentaria

El artículo 4 de la Constitución francesa, dispone que los partidos políticos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Éstas se forman y ejercen su actividad libremente,

debiendo respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.

La expresión de los partidos en el Parlamento recae sobre los grupos reunidos según sus afinidades políticas. Oficialmente los partidos no aparecen directamente en el plano del Parlamento. En el seno de éste, los actores del juego político son los grupos.

Los reglamentos de las Asambleas han establecido a los grupos. Así los reglamentos del Senado en su artículo 4 disponen que los senadores pueden organizarse en grupos por afinidades políticas. No pueden ser partes de varios grupos ni ser constreñidos a formar parte de un grupo.

En la Asamblea nacional, un grupo debe contar por lo menos con treinta miembros; contar al menos con quince en el Senado.

Los parlamentarios que no se adhieren individualmente a algún grupo, pueden adherirse a otro con acuerdo de éste.

Los parlamentarios pueden formar libremente organismos oficiales, ya sea entre ellos o entre otras personas. Los intergrupos se asemejan a los grupos políticamente vecinos, con una existencia constitucional. Como puede establecerse, los grupos parlamentarios participan en la organización o funcionamiento de las Asambleas.

La asamblea menos numerosa, o sea el Senado es aquella que comporta los más grandes grupos políticos: cinco en lugar de cuatro en la Cámara de diputados. Sus dominios no son los mismos en una u otra asamblea. Es una tradición del Senado comportar formaciones que reúnen tendencias vecinas. Las diferencias al interior de ciertos grupos pueden ser de simples matices a grandes divergencias.

“Les parlementaires qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés peuvent former une réunion administrative qui élit un président et celui-ci exerce certaines des attributions conférées par le règlement aux présidents de groupes. Une façon pour les parlementaires de manifester leurs attaches politiques et de s’asseoir les uns à côté des autres dans l’hémicycle. Ils se répartissent à la fois de la droite à la gauche (les notions de droite et de gauche sont appréciées par rapport au président, lequel fait face à l’Assemblée et de la partie basse à la partie haute des gradins. Ces questions d’emplacements sont réglées par le président de l’Assemblée avec les présidents des groupes. Elles donnent lieu parfois à des difficultés, notamment parce qu’aucune formation ne veut être installé tout à fait à droite.”¹⁸³

¹⁸³ *Ibidem*, p. 377.

Los grupos parlamentarios no permanecen aislados; éstos se reparten entre la mayoría y la oposición.

La existencia del Parlamento de una mayoría estable ha sido una innovación y una adquisición positiva de la Quinta República. Es un fenómeno que había existido pasajeraamente, bajo la Tercera y Cuarta Repúblicas, antes de que los ministros comunistas fueran excluidos del gobierno.

El escrutinio mayoritario ha favorecido ciertamente las reagrupaciones políticas, a diferencia de la representación proporcional.

Existe un decálogo entre la mayoría presidencial y parlamentaria. Bajo la legislatura que comenzó en octubre de 1962, los gaullistas y los republicanos independientes tenían la mayoría absoluta en la Asamblea con 252 diputados. El gobierno no fue jamás amenazado.

4.5.10. Las Cámaras como Organización

Se ha podido constatar la existencia de grandes cuerpos del Estado, Consejo de Estado, Corte de Casación, etc., que sin tener una personalidad jurídica, gozan de cierta autonomía de organización interna y de funcionamiento.

La tradición parlamentaria es que las dos Asambleas son maestras de su reglamento. Cada una de ellas, elabora y adopta lo suyo. Son parecidas pero no son idénticas.

El reglamento es un acto importante para la vida interna y práctica de cada Asamblea: servicios, contabilidad, policía de Palacio, etc. Son también importantes para la organización de los trabajos y los debates las siguientes actividades: comisiones, fijación del orden del día, cumplimiento de las sesiones, procedimientos de voto, etc. También es importante para las relaciones entre las dos Cámaras, y sobre todo, para las relaciones entre cada una de ellas y el gobierno las siguientes: proposiciones de resoluciones, acuerdos, cuestiones escritas y orales, etc.

Bajo la Tercera República, donde la Constitución era breve y el régimen muy parlamentario, los reglamentos de las Asambleas eran soberanamente acordados por la Cámara y el Senado. La Constitución y las leyes orgánicas tomadas para su aplicación se referían ellas mismas a cuestiones que eran reenviadas al reglamento. Éstas precisaban:

- Que el derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal.
- Que el presidente de la Asamblea nacional es elegido para la duración de la legislatura.
- Que no hay más de seis comisiones en cada Asamblea.
- Que el orden del día otorga prioridad al examen de los proyectos de ley depositadas por el gobierno.
- Que está prohibido aportar peticiones a la barra de la Asamblea, pero que las peticiones escritas pueden ser presentadas.
- Que las Asambleas pueden elegir comisiones de encuesta o de control cuyos poderes son fijados por la ley.

Por otro lado, el artículo 61 de la Constitución dispone que “los reglamentos de las Asambleas parlamentarias deben ser sometidos al Consejo constitucional que se pronuncia sobre su conformidad con la Constitución.

A ese fin, los reglamentos y las modificaciones al reglamento adoptadas por una u otra Asamblea, son transmitidas al Consejo constitucional por su presidente. Un miembro del Consejo está encargado de presentar un reporte y el Consejo debe pronunciar en un plazo de un mes. Si declara una disposición que no sea conforme a la Constitución, no puede ser puesta en aplicación por la Asamblea que la ha votado.

Aun cuando no sea sometido ese control, el reglamento de cada Asamblea no tiene valor como acto constitucional. Su reconocimiento no puede ser invocado útilmente para sostener un recurso contra una ley que la constitución hubiera violado.

El reglamento de una y de otra Cámara es completado por las instrucciones generales de la oficina de que se trate, ya sea de ciertas modalidades de aplicación del reglamento, sea de cuestiones prácticas, impresiones, intercambio de documentos con los Parlamentos extranjeros, etc.

4.6. Las oficinas de las Asambleas

Una Asamblea necesita de una dirección. Ésta es asegurada en las Asambleas parlamentarias por una oficina a la cabeza de la cual se encuentra el presidente.

La oficina de la Asamblea nacional comprende al: presidente de la Asamblea, a 6 vicepresidentes, que alternándose entre ellos y el presidente, dirigen los debates; 3 cuestores que dirigen la

administración de la Asamblea; 12 secretarios que controlan la redacción de los procedimientos verbales de las sesiones.

En el Senado, el presidente se rodea de 4 vicepresidentes, 3 cuestores, y 8 secretarios. El presidente de la Asamblea nacional es elegido, al comienzo de la legislatura, y en principio por toda la duración de esa legislatura. El mandato de otros miembros de la oficina de la Asamblea nacional es solamente de un año. En cuanto al presidente y a los otros miembros de la oficina del Senado, son designados por tres años, después de cada renovación parcial de la Asamblea de Luxemburgo.

La tradición es que la oficina de cada Asamblea debe reflejar de manera aproximada la composición política de ésta. Los grupos se ponen generalmente de acuerdo sobre la repartición de las sillas.

La oficina es a la vez un conjunto de personas que tienen cada una sus propias funciones, y una autoridad colegial que toma decisiones en casos determinados por la ley o el reglamento de la Asamblea.

Los presidentes de las dos Asambleas son personalidades políticas importantes y estables. Esas personalidades no se limitan a presidir las Asambleas y sus oficinas, sino que también les son confiadas poderes propios.

El presidente del senado sule provisoriamente al presidente de la República en caso de vacancia de la presidencia o de impedimento del presidente, constatado por el Consejo constitucional.

El presidente de cada Asamblea nombra de tres a nueve miembros del Consejo constitucional; puede diferir una ley al Consejo constitucional antes de su promulgación, puede demandar al Consejo constitucional estatuir, en caso de desacuerdo entre éste y el gobierno, sobre el punto de saber si una proposición de ley o una enmienda es o no del dominio de la ley.

Los dos presidentes deben ser consultados por el presidente de la República antes que éste pronuncie la disolución de la Asamblea nacional.

El presidente de cada Asamblea está encargado de velar por la seguridad de ésta: puede requerir a las fuerzas armadas y a los servicios de policía.

“Enfin, le règlement de chaque Assemblée confère au président de celle-ci divers pouvoirs de décision, notamment, comme nous l’avons vu, en fait de discipline des parlementaires.

Si éminente que soit la position politique des présidents des Assemblées, elle est tout de même moins puissante que sous les Troisième et Quatrième Républiques. C’est le résultat de l’effort fait

par la Cinquième pour renforcer l'exécutif, ainsi que de l'élection du président de la République au suffrage universel. Sous la Troisième République il était habituel que le chef de l'État soit un ancien président de la Chambre des députés ou du Sénat. Le fait ne s'est pas encore produit sous l'empire de la présente Constitution."¹⁸⁴

4.6.1. Las comisiones permanentes

Existen comisiones parlamentarias diferentes a las permanentes: las comisiones legislativas especiales, que representan una cuestión importante a propósito del proceso legislativo. Las comisiones de encuesta y de control, a propósito del poder de control del Parlamento.

Las principales comisiones permanentes en la Cámara de Diputados son las siguientes:

El título indica su objeto:

Comisiones de Asuntos Culturales, familiares y sociales.

Comisiones de Asuntos extranjeros.

Comisión de la Defensa nacional y de las fuerzas armadas.

Comisión de Finanzas, de la economía general y de Plan.

Comisión de leyes constitucionales de la legislación y de la administración general de la República.

Comisión de la producción y de los intercambios.

En el Senado:

Comisión de Asuntos culturales.

Comisión de Asuntos económicos y de Plan.

Comisión de Asuntos extranjeros, de la defensa y de las fuerzas armadas.

Comisión de los Asuntos sociales.

¹⁸⁴ *Ibid.* p. 381.

Comisión de las Finanzas, del control presupuestario y de las cuentas económicas de la nación.

Comisión de las leyes constitucionales, de la legislación, del sufragio universal, del reglamento y de la administración general.

Esas dos listas son sensiblemente diferentes. En una y otra, se constatan reagrupaciones que no se imponen, se ha señalado la razón establecida en el artículo 43 de la Constitución que limita a seis el número de las comisiones permanentes de cada Asamblea.

Los autores de la Constitución de 1958 han deseado reaccionar contra la tendencia de los Parlamentos anteriores que multiplicaban las comisiones, para multiplicar las presidencias; pero también para hacer coincidir las comisiones con ciertos intereses jerarquizados, electoralmente poderosos, particularmente en el dominio agrícola. Así resulta una tendencia para las comisiones especializadas, una tendencia a razonar en función de sus intereses, reduciendo el número de sus organismos, aumentando la competencia de cada uno de ellos y el número de sus miembros.

Los efectivos de las comisiones se encuentran más reducidos al Senado que a la Asamblea. Los efectivos son desiguales en el seno de cada Cámara. Así, a fines de 1984, las dos comisiones más numerosas de la Asamblea nacional eran aquellas de los Asuntos culturales, familiares y sociales y de la Producción y de los intercambios, mientras que los efectivos son de una sesentena de miembros. En el Senado, las diferencias son menos marcadas: 69 senadores pertenecen a la comisión más numerosa, aquella de los Asuntos económicos y del Plan y 42 la menos numerosa, la comisión de finanzas.

Cada Asamblea fija por su reglamento el modo de designación de los miembros y las comisiones. Los grupos concertan para establecer según las reglas, la proporcionalidad de las listas que son reputadas como adoptadas si no han sido objeto de oposiciones en un cierto plazo.

Las comisiones juegan un papel importante en el procedimiento legislativo. Es su actividad principal pero no la única.

Éstas aseguran la información de su Asamblea a fin de ayudar en el control de la política del gobierno. La comisión de finanzas asegura de manera permanente el control de la ejecución del presupuesto.

Las diversas comisiones designan a los parlamentarios encargados de seguir la cuestión de las empresas nacionales y de las sociedades de economía mixta cuyas actividades se levantan de su competencia.

Las comisiones permanentes tienen un número de reuniones que se ha acrecentado en el curso de los años recientes.

La nueva mayoría en el seno de la Asamblea nacional se esfuerza por otorgar una verdadera intensidad a los trabajos de las comisiones. Así, la comisión de las Leyes, ha enviado una misión de información a Lyon.

4.6.2. Los servicios de finanzas de las asambleas parlamentarias

Este es un dominio particularmente desconocido y que es prácticamente importante. Está regido por dos ideas directrices:

-Las Asambleas han necesitado los medios de trabajo y también facilidades de toda clase a fin de ayudar a los parlamentarios a asumir todas las obligaciones que les incumben.

-Las Asambleas no deben estar subordinadas al ejecutivo, por la vía de la administración y de las finanzas.

De la combinación de esas dos ideas resultan las disposiciones siguientes:

-Cada asamblea goza de autonomía financiera. Los cuestores de cada Asamblea hacen proposiciones concernientes a los créditos que juzgan necesarios. Esas proposiciones son examinadas por una comisión común en las dos Asambleas.

Esa comisión tienen una composición original, porque comprende un presidente de Cámara en la Corte de cuentas, designado por el Primer presidente de ese cuerpo, los cuestores de las dos Asambleas y los dos Magistrados de la Corte de cuentas, a título consultivo.

-Cada Asamblea tiene sus servicios, dirigidos por los cuestores bajo el control de la oficina. A la cabeza de esos servicios se encuentra situado un secretario general. Éste es siempre un hombre de gran experiencia en el Parlamento, que conoce perfectamente el reglamento y los usos y que es frecuentemente consultado por el presidente o el vicepresidente.

Entre esos servicios, se señalarán a los secretarios de las comisiones, que son asegurados por los administradores del Senado o de la Asamblea nacional. Esos secretarios gozan de un papel

importante con relación a la documentación y ayudan a los miembros de las comisiones a preparar sus reportes.

Así en la Asamblea nacional, existe un director del servicio de las comisiones, de los jefes de división para cada comisión permanente y para cada una de ellas también administradores.

El personal de los servicios de las Asambleas: administradores, secretarios, etc., constituyen marcos distintos de personal del Estado, con sus propias reglas y un reclutamiento autónomo. Se sabe que son empleados intelectuales interesantes, dotados de ventajas apreciables.

Un plazo jurídico contribuirá a precisar la posición de las Asambleas parlamentarias en el seno del Estado: las reglas establecidas por las Asambleas sobre el estatuto de su personal, no pueden ser objeto de un recurso antes el juez administrativo.

El Estado no es representado ante el juez administrativo por un ministro o por un comisario de la República, sino por un presidente de la Asamblea interesada.

Las Asambleas también se encuentran sujetas a un tiempo determinado; particularmente las Asambleas parlamentarias, trátese de las sesiones, de la repartición de las actividades de cada día de la semana, o del curso de las sesiones y del orden del día de las sesiones.

4.6.3. Las sesiones tienen ciertos rasgos particulares:

-Una legislatura es el tiempo por el cual es elegida una Asamblea que se renueva enteramente en cada elección general. Esa noción puede valorarse para cada Asamblea nacional, que salvo disolución, es renovada cada cinco años.

-Una sesión es un período del año durante el cual una Asamblea puede reunirse regularmente. Fuera de esas sesiones ordinarias o extraordinarias, una Asamblea no tiene, salvo ciertos casos excepcionales previstos por la Constitución, el derecho de reunirse.

-Una sesión es la reunión oficial de los miembros de una Asamblea, reunión prevista y organizada con un orden del día determinada.

Las sesiones son necesariamente idénticas para las dos Cámaras: es una de las manifestaciones de la unidad del Parlamento. Las comisiones parlamentarias y particularmente las comisiones permanentes que se han señalado, se reúnen en un intervalo de sesiones.

Dicho eso debe distinguirse lo siguiente:

- Las sesiones ordinarias
- Las sesiones extraordinarias
- Las reuniones de pleno derecho

Las sesiones ordinarias son fijadas en el artículo 28 de la Constitución, modificado por la ley de revisión constitucional del 30 de diciembre de 1963. Existen dos sesiones ordinarias por año:

- La primera comienza en el año civil, después de la segunda. Esa primera sesión se abre el 2 de octubre y dura 80 días.
- La segunda sesión se abre el 2 de abril y no puede durar más de cuatrocientos veinte días. Si el 2 de octubre o el 2 de abril es un día feriado, la sesión comienza el primer día hábil siguiente.

La primera sesión, aquella de octubre, es consagrada principalmente al voto del presupuesto del año siguiente.

Las sesiones son cortas: 170 días en total. Es también un signo de voluntad de los constituyentes de 1958, de reaccionar contra el dominio del Parlamento sobre el ejecutivo.

Las sesiones extraordinarias están estrictamente establecidas por el artículo 29 de la Constitución. Se abren por decreto presidencial de la República, el cual se pronuncia igualmente en la clausura. Éstas deben ser demandadas ya sea por el Primer ministro, por la mayoría de los miembros compuestos por la Asamblea nacional.

Las sesiones extraordinarias deben tener lugar sobre un orden del día determinado. Cuando la sesión ha sido decidida a demanda de los diputados, el decreto de clausura debe intervenir desde que el orden del día se agota, y a más tardar, doce días después del inicio de la sesión. En fin, al

mes que sigue a la clausura de la sesión extraordinaria, sólo el Primer ministro puede demandar la convocatoria de una nueva sesión extraordinaria.

La Constitución no establece ningún plazo al presidente para proceder a la convocación. No está prohibido al presidente atender un poco, si la siguiente sesión ordinaria debe abrirse pronto. A principios de 1979, todas las sesiones extraordinarias que fueron decididas lo habían sido a la demanda del Primer ministro.

El parlamento se reúne de pleno derecho en tres casos:

Cuando el Presidente de la República se comunica con las asambleas por mensajes que es necesario leer y no dan lugar a ningún debate.

El texto agrega: fuera de la sesión, el Parlamento se reúne especialmente a ese efecto. Eso significa que las dos Cámaras, convocadas para entender ese mensaje, deben separarse sin poder hacer otra cosa, sin debate y sin voto.

El segundo caso de reunión de pleno derecho es aquel donde el presidente de la República decida hacer uso del artículo 16. Se habla a propósito de los poderes excepcionales del presidente de la República: el Parlamento en cuanto a que se reúne bajo ese título, no tiene una verdadera sesión y no puede ejercer el conjunto de sus atribuciones.

Mientras que la Asamblea nacional ha sido disuelta y las elecciones han tenido lugar, la nueva Asamblea se reúne de pleno derecho el segundo jueves que sigue a su elección.

La nueva asamblea puede así elegir su oficina, constituir sus comisiones. Por otro lado, la disolución de una Asamblea es un hecho político mayor.

La brevedad de las sesiones parlamentarias suscita críticas. Estas llegan desde el cambio de la mayoría por la razón de que unas son permanentes y las otras ocasionales.

4.6.4. La semana parlamentaria y el orden del día

La semana parlamentaria era tradicionalmente corta y cargada. Corta porque los diputados y los senadores se reunían frecuentemente en sus circunscripciones en fin de semana para establecer los contactos con los electores, participar en las reuniones de las asambleas locales, asistir a las ceremonias, responder a las invitaciones de toda clase de asociaciones, etc. Los provinciales que son la gran mayoría, deseaban dejar París desde el viernes a medio día y regresar el lunes en la tarde.

Pero desde hace algunos años, el encumbramiento del orden del día y la duración de los debates, han hecho que esa costumbre se pierda y que las sesiones de los lunes se vuelvan frecuentes.

4.6.5. Los Grupos Parlamentarios

El grupo parlamentario reúne los diputados que pertenecen a un mismo partido o a una misma tendencia política. Los grupos parlamentarios son los órganos de partidos en las asambleas. Que éstos tengan una reglamentación oficial, demuestra que han evolucionado de un parlamentarismo de notables, del tipo del siglo XIX, a un parlamentarismo de partidos del tipo del siglo XX.

1° La función de los grupos.- Los grupos juegan un papel importante en el Parlamento de la Quinta República, particularmente en la designación de los miembros de las comisiones, en la fijación del orden del día, en la organización de los debates, y en los votos; donde los presidentes de los grupos utilizan frecuentemente boletines aun cuando esto este prohibido. “Si le groupe applique la discipline de vote, l’importance du groupe dans les scrutins est capitale. Une partie notable de l’action des groupes, s’exerce à travers la “Conférence des présidents”. Cet organisme réunit autour du président et des vice-présidents de l’assemblée, les présidents des groupes politiques et les présidents des commissions. La Conférence des présidents se réunit chaque semaine. Dans les votes émis dans son sein, les présidents des groupes politiques ont un nombre

de voix égal au nombre de membres de leur groupe, après défalcation de ceux d'entre eux qui font partie de la Conférence.”¹⁸⁵

Las proposiciones de la Conferencia de los presidentes son votadas por la asamblea sin enmienda, después de un debate breve donde puede solamente intervenir el Gobierno y los presidentes por cinco minutos solamente, los presidentes de las comisiones y un orador por grupo. La Conferencia de los presidentes juega un papel importante en la fijación del orden del día y la organización de los debates.

2° La organización de los grupos.- Bajo las Repúblicas anteriores, la organización de los grupos era muy variada siguiendo los partidos políticos.

Los grupos comunistas y socialistas eran fuertemente estructurados a una disciplina de voto estricto. Los Republicanos independientes se esforzaban también. Sólo los centralistas del grupo “Progreso y democracia moderna” y los radicales, permanecían indisciplinados.

También esos últimos habían aceptado la disciplina de voto cuando formaban un grupo único con la Federación. El conjunto de indisciplinados representa menos de la quinta parte de la Asamblea nacional. Es una transformación capital de los métodos parlamentarios con relación al período de 1875-1958, salvo los años que siguieron inmediatamente a la Liberación.

3° La dimensión de los grupos.- Una reforma muy importante ha sido realizada bajo la Quinta República. Los grupos parlamentarios de la Asamblea nacional deben tener al menos, treinta miembros para participar en la repartición de sillas de las comisiones y la actividad de la Conferencia de los presidentes. Bajo la cuarta República, era suficiente un número de 14 miembros.. Las prerrogativas del gobierno en el desarrollo de los debates.

4.6.6. Las prerrogativas del gobierno en el desarrollo de los debates.

Bajo la Tercera y Cuarta Repúblicas, el derecho esencial del Gobierno era el de tomar la palabra en todo momento. Poseía además prerrogativas nuevas que limitaban el ejercicio del

¹⁸⁵ Cotteret. J. M., *Le pouvoir Législatif en France*, Paris, 1962, p. 240.

derecho de enmienda de los parlamentarios. Cada miembro de una asamblea, puede en principio, proponer enmiendas a los textos en discusión. El Gobierno puede hacerlo igualmente, pero además, puede:

1. Eliminar antes de la apertura del debate, todas las enmiendas que no han sido examinadas en comisión.
2. Obligar en todo momento a la asamblea a pronunciarse por un solo voto sobre toda o una parte del texto en discusión, reteniendo las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno: lo que se llama el “voto bloqueado”. Ello tiende a evitar el pequeño juego que consiste en hacer votar sobre las enmiendas. El reglamento de la Asamblea nacional decide por otra parte que las enmiendas no pueden referirse a un solo artículo del texto en discusión; que las subenmiendas, no son admitidas sino cuando no contradicen el sentido de la enmienda, y que éstas no pueden ser enmendadas.

4.6.7. Los votos

El voto que cierra el debate, expresando la decisión de la Asamblea, no está sometido a reglas del quórum sino cuando un presidente de grupo lo demanda; en este caso, es necesario que la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, esté presente en el recinto del palacio de la Asamblea.

1° Las formas de escrutinio.- Existen cinco clases de votos: el voto por manos levantadas, el voto por sentados y levantados, el escrutinio público ordinario, el escrutinio público en la tribuna, el voto de los boletines secretos (el tercero y el cuarto son asegurados hoy por un sistema electrónico).

La regla general permanece respecto al voto de manos libres, lo que introduce un escrutinio por los sentados y levantados, interviniendo en caso de resultados dudosos.

El voto por escrutinio público ordinario interviene en tres casos:

-Si las pruebas por manos libres son dudosas.

-Sobre la decisión del presidente de la Asamblea o la demanda de Gobierno de la comisión.

-Sobre la demanda de un presidente de un grupo político o de un delegado cuando ha comunicado el nombre al presidente de la Asamblea.

El voto por escrutinio público en la tribuna, interviene cuando la responsabilidad del Gobierno es comprometida o cuando la Constitución exige una mayoría calificada; es decir, una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

El voto por boletas secretas se aplica a ciertas designaciones o elecciones: presidente de la Asamblea, miembros de la Alta Corte, etc.

2° La limitación del voto por delegación.- En el voto por manos levantadas o por sentadas y levantadas al igual que en el caso del escrutinio público en la tribuna, los presentes pueden votar. Pero en los escrutinios públicos ordinarios, antes de 1958, los diputados podían votar por sus colegas ausentes sin limitación. Esto resultaba en un absentismo considerable. Ningún Parlamento del mundo había adoptado reglas semejantes. La Constitución de 1958 limitó estrechamente al contrario, el derecho de votar por delegación. La delegación sólo es posible en seis casos:

1. Enfermedad, accidente, o situación familiar grave.
2. Misión temporal confiada por el Gobierno.
3. Servicio militar.
4. Participación en los trabajos de una asamblea internacional como delegado del Parlamento.
5. Ausencia de la metrópoli en caso de sesión extraordinaria.
6. En caso de fuerza mayor, apreciado por las oficinas de las asambleas.

4.6.8. El voto electrónico

El voto electrónico, decidido a fines de la Cuarta República, ha sido aplicado por la Quinta República a partir del 15 de diciembre de 1959. Se aplica en el escrutinio público ordinario y en el escrutinio público de la tribuna.

El sistema de voto electrónico permite el voto de los ausentes, si el parlamentario deja su llave en el cajón de su pupitre.

4.6.9. El poder del Presidente de la República en las sesiones extraordinarias

Todos los comentarios estimaban antes de 1962 que el Presidente de la República estaba obligado a firmar un decreto de convocatoria prevista por el artículo 30. Los trabajos preparatorios de sus autores señalan que las sesiones extraordinarias pueden decidirse a voluntad del Gobierno o de la mayoría Parlamentaria.

Se ha dicho que la reforma de 1962, hacía del Presidente de la República un representante del pueblo, investido de la soberanía nacional, lo que obliga a modificar las interpretaciones anteriores concernientes a sus poderes: éstos deben ser considerados como efectivos, y no como nominales.

En cuanto a la sesión extraordinaria, ésta es demandada por el Primer Ministro, que no tiene la calidad de representante del pueblo. El Presidente puede rechazar la convocatoria. Pero si la demanda es hecha por la Asamblea nacional, que es representante del pueblo como el Presidente, la conclusión es menos evidente. El carácter ambiguo de los textos y el hecho de que éstos no sean redactados en el marco de un régimen diferente, donde el Presidente no tenía la misma naturaleza, hacen que la cuestión sea difícil. Parece sin embargo que el Presidente no puede oponerse entonces a la sesión, si no, la igualdad entre él y la Asamblea resultaría rota: pudiendo el Presidente decidir una sesión extraordinaria y el Parlamento no lo podría hacer más.

4.7. Los poderes propios del Parlamento

Los poderes propios del Parlamento tienen esencialmente por efecto, el de limitar la acción del Gobierno, trazando los límites al interior de los cuales éste puede actuar: tal es el objeto del poder legislativo, del poder financiero y del poder de la revisión de la Constitución. Algunos otros poderes propios, menos importantes, como el derecho de autorizar la ratificación de los tratados, recogen un control *a posteriori*. Pero la distinción no es rígida pues la discusión presupuestaria particularmente permite un control *a posteriori* más eficaz.

“Par rapport à celles de 1875 et de 1946, la Constitution de 1956 comporte à cet égard eux innovations importantes. D’une part, les pouvoirs du Parlement son très diminués: la restriction du pouvoir législatif en particulier, par l’adoption d’une définition matérielle de la loi tout à fait étrangère à la tradition française, confine les assemblées dans un domaine d’action très étroit; aucune autre Parlement démocratique ne voit ainsi réduire en droit, sinon en fait, son pouvoir de faire des lois. En second lieu, les pouvoirs respectifs des deux Chambres sont modifiés”¹⁸⁶

El Senado recuperó una parte de los poderes que tenía en 1875 y que la Constitución de 1946 había otorgado al Consejo de la República, pero que la práctica de la Cuarta República y la reforma de 1954 le habían dado en parte. Desde ese punto de vista la Quinta República sigue el mismo camino de la Tercera y la Cuarta República. En la práctica sin embargo, la influencia del Senado es débil.

4.7.1. Los poderes propios del Parlamento

Para los Parlamentos, el poder legislativo es fundamental: el desarrollo histórico de las asambleas frente a los monarcas, restringió cada vez más el absolutismo, gracias al derecho de votar las leyes al mismo tiempo que al derecho de acordar los créditos y de votar el presupuesto. La Constitución de 1958 ha transformado la noción de la ley con el fin de limitar el papel del Parlamento.

1º La Constitución de 1958 restringe el poder legislativo de cuatro formas: autorizando al Presidente de la República a pasar sobre la cabeza del Parlamento por vía del referéndum, estableciendo un sistema eficaz y preciso de control de la constitucionalidad de las leyes. Imaginando un sistema de adopción de la ley sin voto, en caso de cuestión de confianza planteada por el Gobierno, definiendo de manera estrecha un dominio reservado a la ley, fuera del cual, el Parlamento no puede actuar.

En la mayor parte de las democracias occidentales y en Francia antes de 1958, la concepción del poder legislativo era simple. El Parlamento vota las leyes que se imponen a todos las otras

¹⁸⁶ Duverger, Maurice. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, 1955, p. 784.

autoridades públicas, al Gobierno, en virtud del principio de legalidad. “Le Parlement peut voter des lois dans tous les domaines. Le Gouvernement peut compléter les lois, si elles le demandent expressément, par des règlements d’application. Il peut aussi faire des règlements autonomes, c’est-à-dire en dehors de toute loi, dans des domaines limités: en France, sous la IIIe République, il le pouvait seulement en matière de police (c’est-a-dire pour assurer l’ordre public) et en matière d’organisation des services publics .¹⁸⁷

En 1948 una ley votada por el Parlamento había extendido el dominio de ese poder reglamentario autónomo. Pero esa extensión descansaba sobre tres reglas fundamentales:

1. Es el Parlamento el que operaba la delimitación entre la ley y el reglamento.
2. Podía siempre retomar para sí, las materias que había declarado reglamentarias y legislar en su dominio.
3. Las materias reglamentarias formaban la excepción con relación a las materias legislativas; es decir, que sólo eran materias reglamentarias aquellas que habían sido expresamente proclamadas como tales.

La Constitución de 1958 revirtió las reglas precedentes. Desde entonces existen grandes diferencias:

1. Es la Constitución la que opera la delimitación del reglamento y de la ley; ésta se impone al Parlamento.
2. El Parlamento no puede legislar en las materias reglamentarias, si lo hace, el Consejo Constitucional impedirá a la ley el ser promulgada.
3. Las materias reglamentarias son el principio y las materias legislativas son la excepción. El parlamento no puede legislar sino en las materias limitativamente enumeradas por la Constitución, las otras permanecen en el dominio del poder reglamentario. Por otro lado, el dominio legislativo es relativamente estrecho. El dominio del poder reglamentario ha sido largo: los reglamentos

¹⁸⁷ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 785.

autónomos, representan el medio normal de plantear las reglas; la ley era un medio excepcional. La voluntad de restringir los derechos del Parlamento ha ido más lejos.

“Si les Chambres ont accordé le droit au Gouvernement de légiférer par voie d’ordonnances, à l’intérieur du domaine réservé à la loi, elles ne peuvent plus faire des lois sur les matières relevant de la loi de pleins pouvoirs, pendant toute la durée de ceux-ci. Par ailleurs, si le Parlement a délégué au Gouvernement le droit de faire des règlements d’application pour compléter la loi, le Conseil constitutionnel a décidé qu’il n’a pas le droit d’intervenir à leur égard et de les modifier, du moment qu’ils ne sont pas contraires à la loi”.¹⁸⁸

2º La extensión del dominio legislativo.- El dominio legislativo es la excepción, y el dominio del poder reglamentario es la regla. Es decir, que ante el silencio de la Constitución la competencia es reglamentaria y pertenece normalmente al Primer Ministro. La competencia es legislativa y pertenece al Parlamento, solamente si se refiere a materias específicamente señaladas en la Constitución. Esa enumeración es hecha en dos partes: para ciertas materias, la ley fija las reglas; para otras, determina los principios fundamentales.

La distinción no es fácil de precisar. La ley fija las reglas concernientes a:

- Los derechos cívicos y las garantías fundamentales acordadas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas.
- Las sujeciones impuestas para la defensa nacional a los ciudadanos en su persona y en sus bienes.
- La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y las libertades y las liberalidades.
- La determinación de los crímenes y delitos así como las penas que les son aplicables, el procedimiento penal y la amnistía.
- La creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados.
- Las tasas y las modalidades del recaudo de las imposiciones de toda naturaleza.
- El régimen de emisión de la moneda.
- El régimen electoral de las asambleas parlamentarias y de las asambleas locales.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 786.

- La creación de categorías de establecimientos públicos.
- Las garantías fundamentales acordadas a los funcionarios civiles y militares del Estado.
- La nacionalización de las empresas y las transferencias de la propiedad de empresas del sector público y el sector privado.

La ley determina los principios fundamentales de la organización general de la defensa nacional, de la libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos. De la enseñanza, del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales, del derecho de trabajo, del derecho sindical y de la seguridad social.

Además, las leyes de programa determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado y las leyes de finanzas determinan los recursos y las cargas del Estado, en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley orgánica.

En el ámbito nacional la producción de normas generales se ha dividido desde hace mucho tiempo entre el Parlamento y el Gobierno. Puede distinguirse tradicionalmente dos clases de actos normativos generales: la ley que es votada por el Parlamento, el reglamento o decreto reglamentario que es obra del Gobierno.

Antes de la entrada en vigor de la Constitución del 1958, la ley beneficiaba la supremacía absoluta. Esa supremacía se manifestaba en principio por el hecho de que su dominio estaba limitado. Ciertas materias eran reservadas a la ley en virtud de la tradición republicana, pero ninguna materia le estaba prohibida.

“Pour peu qu’il en ait la volonté et le loisir, le législateur pouvait donc, sur n’importe quel objet, adopter un texte tellement complet qu’il n’y avait pratiquement rien à y ajouter.

Le règlement, quant à lui, n’avait qu’un domaine résiduel; aucune matière ne lui était réservée le pouvoir réglementaire ne pouvait intervenir que pour compléter une loi, pour en préciser les modalités de application. En d’autres termes, il était seulement chargé d’assurer l’exécution des lois. Le règlement ne pouvait donc jamais aller contra-legem, sauf si le législateur l’avait expressément habilité à le faire.”¹⁸⁹

¹⁸⁹ Burdcau, Georges., Hamon, Francis., Troper, Michel., *Droit Constitutionnel*, Paris, 1995, p. 626.

La supremacía de la ley se manifestaba no solamente por el hecho de que su dominio era limitado sino también por la fuerza jurídica que se le atribuía. Desde 1789, era considerada como la expresión de la voluntad general.

“C’est du Contrat social qu’est issue la conception de la loi telle qu’on la trouve dans les textes constitutionnels de la période révolutionnaire.

Selon J. J. Rousseau, la loi, expression de la volonté générale, traduit la volonté du souverain. Toutefois, son origine ne suffit pas à elle seule à lui imprimer ce caractère. En effet, le souverain ne fait oeuvre législative que lorsqu’il edicte des règles appelées à former l’ordre juridique touchant le corps social dans son ensemble. De sorte que, même issue de la volonté du souverain, une décision particulière apparaît comme un acte de magistrature et non de souveraineté.”¹⁹⁰

Los constituyentes han adoptado esa concepción, en el reporte redactado a nombre del primer comité de la Constitución, Mounier afirmaba que las leyes dadas a la sociedad en general, imponían a todos los ciudadanos obligaciones comunes.

Mientras que en el discurso preliminar del Código civil se indicaba que la ley estatúa sobre todos, se consideraban hombres en masa y no particulares.

Las constituciones de la época revolucionaria, instalaron esa idea. Así la Constitución de 1791 confiere al Cuerpo legislativo el poder de proponer y de pronunciar sin por tanto adoptar los actos legislativos. La Constitución del 24 de junio de 1793 es también más explícita. Antes de 1958 el dominio de la ley era limitado. La competencia legislativa del Parlamento, es por lo esencial cerrada en un dominio determinado previsto por el artículo 34 de la Constitución.

Por vía de consecuencia, las materias excluidas del dominio de la ley tienen un carácter reglamentario y entran en una competencia reglamentaria del Presidente de la República y del Primer ministro. Eso significa que ciertas disposiciones adoptadas antes de 1958, según el procedimiento legislativo, pertenecen a materias que no entrañan la competencia legislativa del Parlamento. Desde entonces, éstas pueden ser modificadas por vía reglamentaria.

4.7.2. La competencia legislativa del Parlamento

Ésta se determina por lo esencial en el artículo 34 que dispone que la ley es votada por el

¹⁹⁰ Guchet, Yves, *Droit parlementaire*, Paris, 1996, p. 125.

Parlamento y da una enumeración en dos partes en las cuales se ejerce cierta competencia.

Son indicadas en principio las materias en las cuales la ley fija las reglas y enseguida aquellas donde solo se limita a determinar los principios fundamentales.

La lógica de esa distinción tiende a la voluntad de los constituyentes de permitir al legislador, entrar en los detalles en los dominios donde es llamado a fijar las reglas, mientras que eso está prohibido en otras materias.

La lista de las materias reservadas por la Constitución a la competencia legislativa del Parlamento puede ser modificada, precisada y completada por una ley orgánica. El principio de la asignación constitucional del dominio de la ley, no podría ser puesto en cuestión por una ley orgánica.

La lista de materias reservadas por la Constitución a la competencia legislativa del Parlamento, puede ser modificada, precisada y completada por una ley orgánica.

El principio de la asignación constitucional del dominio de la ley, no podría ser remitido en cuestión por una ley orgánica.

Una ley orgánica no podría reducir el dominio de la ley, en la medida en que el artículo 24 dispone que su objeto es el de precisar y completar ese artículo.

Si se deseara reducir el dominio de la ley, una revisión constitucional no sería necesaria. Una ley orgánica podría agregar ciertas materias a la lista de aquellas ya enumeradas y precisar el contenido de las disposiciones existentes.

“Le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle une loi organique relative à l’élargissement de l’art. 34 au motif que ses dispositions n’avaient pas pour objet la détermination des matières qui sont du domaine de la loi, mais qu’elles étaient afférentes à la procédure législative”.¹⁹¹

La repartición de las materias entre el legislador y la autoridad reglamentaria presenta inconvenientes que la práctica legislativa y la jurisprudencia del Consejo constitucional han atenuado considerablemente.

Es comprensible no autorizar al Parlamento el legislar sólo en los casos referentes a dominios mayores, una asignación constitucional por hipótesis, del dominio legislativo, puede aparecer discutible. La importancia que reviste una materia, puede ser contingente. Las principales críticas emitidas en 1958, se han referido a la obscuridad misma de la noción del principio fundamental.

¹⁹¹ Décision du CC n° 87-234 DC, 7 janvier 1988, Rec., p. 26.

Claro, el Consejo constitucional está encargado de pronunciarlas en caso de duda al sujeto fundamental.

Según el artículo 37 al. 1 de la Constitución, la autoridad reglamentaria puede intervenir en las materias distintas de aquellas que en virtud del artículo 34 son del dominio de la ley. Esa es la razón por la cual, se ha escrito algunas veces que la competencia normativa de los titulares del poder reglamentario era una competencia de derecho común.

El Parlamento no disponía sino de una competencia de atribución. Por otro lado, en la medida donde el artículo 21 de la Constitución dispone que el Primer ministro asegura la ejecución de las leyes, puede no solamente tomar reglamentos fuera del dominio legislativo, sino también para la aplicación de la ley.

Se distingue de una manera directa que la práctica constitucional ha atendido los reglamentos autónomos que se refieren al artículo 37 de los reglamentos previstos por el artículo 21.

Deben ser clasificados en la categoría de reglamentos autónomos, no solamente aquellos que intervienen en materias extranjeras en el dominio de la ley, sino también aquellos adoptados en las materias en las cuales el constituyente no atribuye competencia al Parlamento sino para fijar los principios fundamentales. En efecto, desde que el Parlamento es incompetente para la adopción en esas materias de disposiciones detalladas, pertenece a la autoridad reglamentaria, el edictarlas.

En 1958, la cuestión se centraba en saber si los reglamentos adoptados en un dominio extraño a la ley no debían ser considerados como teniendo una fuerza jurídica idéntica a aquella de la ley. En efecto, tradicionalmente, el reglamento no era adoptado sino para la aplicación de ésta y debía respetar las disposiciones.

La existencia de los reglamentos autónomos como categoría específica ha sido puesta en duda. En efecto sólo su campo de aplicación y su régimen jurídico debían permitir distinguirlos de los reglamentos tomados en virtud del artículo 21 de la Constitución.

Contrariamente a la idea abstracta según la cual existiría una frontera claramente determinada entre el dominio reglamentario y el dominio legislativo cuando se trata de ejercer una actividad normativa en esas materias, en las cuales el legislador determina únicamente los principios fundamentales, se han apercibido que los reglamentos autónomos aparecían frecuentemente como prolongaciones necesarias de los textos legislativos. En segundo lugar, el reglamento autónomo,

no parecía tener un dominio propio importante, en la medida donde el juez constitucional determina aquel de la ley de manera profunda.

“Finalement, la distinction entre les règlements autonomes et ceux prévus à l’art. 21 en supposerait une autre parfaitement claire entre domaine législatif et réglementaire, ce qui n’est pas le cas.”¹⁹²

La división de las materias legislativas y reglamentarias es insuficientemente precisada para evitar toda duda cuando se trata concretamente de efectuar la repartición. “Cette distinction es pratiquement impossible à faire; on n’arrive pas à être édictées qu’en considération de la loi et parfois ne contiennent que des modalités d’application de la loi; ils n’ont pas de domaine véritablement propre et réservé; ils sont soumis au respect de la loi dès lors qu’il n’y a pas eu délégalisation préalable.”¹⁹³

4.7.3. La protección del dominio reglamentario

Es organizada por la Constitución misma, que ha establecido un doble procedimiento. El primero es preventivo, y se encuentra señalado en el artículo 41 de la Constitución. Si aparece en el curso del procedimiento legislativo, que una proposición o una enmienda no es del dominio de la ley o es contraria a una delegación acordada en virtud del artículo 38, el gobierno puede oponer su inadmisibilidad.

En caso de desacuerdo entre el gobierno y el Presidente de la Asamblea interesada, el Consejo constitucional a demanda de uno o del otro, estatuye en un plazo de ocho días. Puede ser invocada con relación a varias disposiciones retenidas por una comisión mixta paritaria. El Presidente de la asamblea ante la cual la inadmisibilidad es levantada, se pronuncia después de haber consultado eventualmente a la Oficina. Cuando un vicepresidente preside, la consulta es obligatoria, a menos que el problema habiendo sido ya sometido al Presidente, éste último, haya dejado instrucciones relativas a la decisión a tomar. Esto no es necesariamente motivado.

“Une fois l’irrecevabilité déclarée, la proposition ou l’amendement sont retirés du débat. Dans l’hypothèse inverse, le Président de l’assemblée concernée ou le gouvernement saisissent le

¹⁹² Guchet, Yves, *op. cit.*, p. 132.

¹⁹³ Favorcu, L., “*Les règlements autonomes n’existent pas*”, RFDA, 1987, n° 6.

Conseil constitutionnel, appelé à trancher. Celui-ci n'a pas été saisi très fréquemment. A l'Assemblée nationale, de 1958 à 1977 le Président s'est prononcé 21 fois à propos d'un texte adopté par une commission mixte paritaire. Ce n'est qu'à trois reprises que le Conseil constitutionnel a été appelé à trancher. Au Sénat, l'art. 41 a été davantage employé durant la même période : 42 fois et parmi celles-ci 10 au sujet d'une proposition de loi."¹⁹⁴

El artículo 37 establece dos hipótesis:

-La primera concierne a las leyes adoptadas anteriormente a la entrada en vigor de la Constitución actual, por tanto, sobre materias que no entrañan a la enumeración del artículo 34 de la Constitución. Esos textos pueden ser objeto de una modificación reglamentaria después de la opinión del Consejo de Estado. Desde ese momento, aun cuando la opinión no sea otorgada por la misma formación que aquélla llamada a pronunciarse en el contencioso, debe pensarse que el Consejo de Estado anularía un decreto tomado en una materia declarada según su opinión, perteneciente al dominio legislativo.

-La segunda hipótesis concierne a una situación posterior a la adopción de la Constitución. No es imposible que los textos sean adoptados según el procedimiento legislativo en las materias que se recogen del dominio reglamentario. El respeto de la Constitución implica lógicamente que se restablezca el orden de las competencias. Es la razón por la cual los textos llamados de forma legislativa, pueden ser modificados por vía reglamentaria si el Consejo constitucional declara que la materia objeto de la cuestión es reglamentaria. Puede imaginarse un gobierno demandando al Parlamento a pronunciarse sobre las disposiciones que se refieren a materias reservadas a un reglamento administrativo.

“Si les art. 34 et 37 al. 1 de la Constitution établissent une répartition entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des art. 37 al.2 et 41; que la procédure de l'art. 41 permet au gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie de l'irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle déclassement de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif, qu'il apparait

¹⁹⁴ Guchet, Yves, *op. cit.*, p. 133.

ainsi que par les art. 34 et 37 al. 1 de la Constitution n'a pas entendu frapper d'incostitutionnalité une disposition de nature réglementaire, contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au gouvernement par la mise en oeuvre des procédures spécifiques des art. 37 al. 2 et 41 le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiétements de la loi."¹⁹⁵

El artículo 61 establecía que las leyes votadas pueden, antes de su promulgación, ser diferidas al Consejo constitucional. Esa competencia pertenece al Primer ministro, al Presidente de la República, a los Presidentes de las dos asambleas así como a los 60 diputados o senadores desde 1974, lo que asegura la protección del dominio reglamentario.

El control del Consejo constitucional se ejerce sobre la ley votada antes de la promulgación, a diferencia de lo que existe en otros regímenes políticos europeos (Alemania, España, Italia) en los cuales el control se efectúa después de la promulgación.

El examen de la constitucionalidad de las disposiciones promulgadas no es sino el *modus operandi* que permite llegar a una declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones nuevas sometidas al Consejo, que deber ser reportadas como disposiciones de naturaleza constitucional. Considerando que si el Consejo constitucional tiene competencia para estatuir sobre la constitucionalidad de una ley sometida a su examen sobre el fundamento del artículo 61 de la Constitución, no le pertenece pronunciarse sobre la oportunidad de las disposiciones legislativas. La apreciación de la constitucionalidad resulta de la confrontación de la ley respecto a las exigencias constitucionales y no depende de la sola comparación de las disposiciones de dos leyes sucesivas.

“Le Conseil maintient donc sa jurisprudence. Toutefois, il y creuse une brèche dans la mesure où ses décisions pourraient faire apparaître l'existence d'incostitutionnalités au sein des lois en vigueur sans que cela entraîne de conséquences en raison même de l'incontestabilité de la loi promulguée.”¹⁹⁶

El problema de la aplicabilidad de la ley promulgada que contendría disposiciones contrarias a los tratados, es diferente. El derecho francés particularmente en el artículo 55 de la Constitución

¹⁹⁵ Foyer, J., L'application des articles 34 et 37 par l'Assemblée nationale, in *Le domaine de la loi et du règlement*, Paris, 1981, p. 98.

¹⁹⁶ Gencvoix, B., *Annuaire international de jurisprudence constitutionnelle*, Paris, 1989, p. 474.

reconoce la superioridad del tratado ratificado sobre la ley. Desde hace mucho tiempo, la Corte de Casación y el Consejo de Estado, han considerado que las disposiciones de un tratado prevalecían sobre la ley anterior a la ratificación de éste. Cuando se trataba de una ley posterior al tratado, las dos jurisprudencias manifestaban ciertas divergencias.

La Corte de Casación determinaba como inaplicables las disposiciones legislativas posteriores al tratado y contrarias a éste. El Consejo de Estado por su parte estimaba no poder hacer prevalecer un tratado sobre la ley posterior que le sería contraria. En 1989 modificó su jurisprudencia y una de las consideraciones del acuerdo es muy explícita.

4.7.4. La protección del dominio legislativo

La Constitución no contiene ninguna disposición especial para garantizar el dominio legislativo del Parlamento contra las usurpaciones eventuales de la autoridad reglamentaria. Esa protección resulta de una particularidad del derecho francés, según la cual los actos administrativos y entre ellos, aquellos que emanan del poder reglamentario, ejercitados en la escala nacional, es decir, por el Presidente de la República y el Primer ministro, pueden ser objeto de un recurso por exceso de poder. Existe en efecto en el derecho francés un control que permite al juez administrativo, anular los actos contrarios al derecho, adoptados por las autoridades administrativas. Un acto reglamentario que intervendría en el dominio reservado a la competencia legislativa del Parlamento, sería contrario al artículo 34 de la Constitución y por consecuencia debería ser anulado por el Consejo de Estado, estatuyendo el contencioso.

Conviene sin embargo observar que esa protección en favor del legislador es menos eficaz que aquella que se establece en favor del gobernante.

“La protection des domaines respectifs du Parlement et du gouvernement présente une difficulté. Elle est assurée par deux juridictions, le Conseil constitutionnel et le Conseil d’Etat (et même trois, la Cour de Cassation pouvant être amenée à connaître de la constitutionnalité de règlements en matière pénale qui ont à tracer une frontière unique, séparant le domaine législatif de celui de l’autorité réglementaire. Or, l’étendue du domaine législatif (et par conséquent du domaine réglementaire) peut ne pas être appréciée de la même façon par ces deux juridictions (ou

le cas échéant la Cour de Cassation) ”.¹⁹⁷ No podría ser así en la hipótesis en la cual, el Consejo de Estado confirmara la constitucionalidad de un reglamento tomado en virtud del artículo 37 de la Constitución mientras que el Consejo constitucional estimara que la materia en la cual es intervenido, pertenece al dominio legislativo. Para superar esa dificultad, el artículo 62 al. 2 de la Constitución ha previsto que las decisiones del Consejo constitucional, se imponen a los poderes públicos, pero también a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

El Consejo constitucional se ha pronunciado sobre el punto de saber si diversas disposiciones adoptadas por el legislativo se recogen del dominio reglamentario o legislativo.

Según el Consejo, las penas privativas de la libertad, no pueden ser decididas sino por la ley. El 16 de enero de 1974, el Consejo de Estado ha mantenido la solución opuesta y reafirma la legalidad de los actos reglamentarios, variando ciertas infracciones contravencionales de las penas privativas de la libertad. Ha adoptado la misma solución en un acuerdo del 3 de febrero de 1978. De su lado, la Cámara criminal de la Corte de Casación ha llevado a pronunciarse sobre el mismo problema y en su acuerdo del 26 de febrero de 1974, ha reconocido la constitucionalidad de las penas de prisión previstas por decreto.

“De telles décisions semblent aller à l’encontre des dispositions de l’art. 62 de la Constitution. En réalité, ces divergences s’expliquent dans la mesure où l’autorité des décisions du Conseil constitutionnel ne s’impose aux pouvoirs publics et aux autorités juridictionnelles qu’au niveau de la décision d’espèce et des considérants lorsque ceux-ci sont le soutien nécessaire du dispositif”¹⁹⁸

4.7.5. El Consejo constitucional y la determinación de los dominios legislativo y reglamentario

El Consejo ha sido llamado a pronunciarse sobre dos tipos de problemas.

En primer lugar, precisar la distinción efectuada por la Constitución entre las materias en las cuales el legislador fija las reglas y aquellas donde no fija sino los principios fundamentales. En segundo lugar, clarificar la noción de los principios fundamentales. Si un principio fundamental es de toda evidencia un elemento determinante de una materia, su contenido debe ser precisado. La cuestión es la de saber con relación a qué.

¹⁹⁷ Guchet, Yvcs, *op. cit.*, p. 138.

¹⁹⁸ Décision n° 88-1127 du Conseil constitutionnel du 20 Avril 1989.

“On aurait pu logiquement considérer que si les rédacteurs de la Constitution avaient entendu attribuer au législateur compétence pour fixer les règles relatives à certaines matières, alors que pour d’autres il n’était chargé que d’en déterminer les principes, cela signifiait qu’il pouvait dans le premier cas aller aussi loin qu’il le désirait et qu’en tout état de cause Conseil constitutionnel s’est engagé dans une autre voie dès ses premières décisions, notamment celle du 27 novembre 1959.”¹⁹⁹

El Consejo constitucional ha sido conducido a precisar la noción de los principios fundamentales.

4.7.6. La extensión temporal del dominio reglamentario: las ordenanzas

Varias categorías de ordenanzas han sido previstas por la Constitución de 1958:

-El artículo 38 de la Constitución prevé que el gobierno tiene la facultad de demandar al Parlamento la autorización de tomar por ordenanzas para la ejecución de su programa durante un plazo limitado, medidas normalmente del dominio de la ley.

El problema que se plantea es el de saber que interpretación debe darse al término programa utilizada por el artículo 38. En efecto, éste se encuentra también en el artículo 49 de la Constitución, relativo a la responsabilidad gubernamental

Debe considerarse que revestía el mismo sentido que en los textos y que era posible sostener que a falta de la presentación de su programa ante la Asamblea nacional, el gobierno no podía demandar al parlamento, el voto de una ley de habilitación, permitiéndole tomar ordenanzas para su ejecución.

La iniciativa de las ordenanzas pertenece al gobierno. “De lui même, le Parlement ne pourrait autoriser celui-ci à prendre des dispositions dans des matières législatives par voie d’ordonnances. L’autorisation prend la forme d’une loi qui doit indiquer les matières législatives entrant temporairement dans la compétence réglementaire du gouvernement. L’habilitation peut être plus ou moins étendue. Par exemple, une loi du 4 février 1960 a habilité le gouvernement à prendre

¹⁹⁹ Favoreu, L., *op. cit.*, p. 57.

“les mesures nécessaires pour assurer le maintien de la force, la sauvegarde de l’État et de la Constitution, la pacification et l’administration de l’Algérie. En vertu de cette loi, trente ordonnances ont été prises. Certaines d’entre elles concernaient la procédure pénale, les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l’exercice des libertés publiques, etc. Le domaine dans lequel l’habilitation intervient est le plus souvent beaucoup plus restreint.”²⁰⁰

La autorización debe ser limitada en el tiempo por el legislador. Sin ser expresamente contraria a la letra de la Constitución, una duración larga sería permisible, pues el Parlamento no sabría deshacerse de la competencia que se le atribuye al artículo 34.

La ley autorizando al gobierno a tomar las ordenanzas, asigna a éste un plazo para su adopción y para el depósito del proyecto de ley de ratificación. “L’autorisation donnée au gouvernement de prendre des mesures dans le domaine législatif n’équivaut pas à une délégation de pouvoir législatif. Cela a pourtant été affirmé par certains. En réalité, le Parlement renonce seulement pour un temps à exercer sa compétence dans une partie du domaine législatif. Il étend à cette partie la compétence réglementaire du gouvernement prévue par la Constitution. Cela revient donc à déplacer temporairement la frontière entre la loi et le règlement en faveur du gouvernement et fait apparaître l’art. 38 de la Constitution comme une constitutionnalisation de la pratique antérieure des décrets-lois.”²⁰¹

Al ser analizadas como medidas tomadas en las materias que temporalmente entran en el dominio reglamentario del gobierno, las ordenanzas deben ser consideradas como actos administrativos susceptibles de recursos contenciosos.

“C’est ce qu’a estimé le Conseil d’État dans l’un de ses arrêts: Si l’article 1 de la loi du 4 février 1960 autorise le gouvernement à prendre pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, il ne lui conférerait pas le pouvoir de soustraire certains actes administratifs tout contrôle juridictionnel, qu’il s’ensuit que la fédération requérante est fondée à demander l’annulation de l’article 2 de l’ordonnance du 18 Août 1960 en tant qu’elle valide les élections aux commissions administratives paritaires. Cette jurisprudence est constante. Considérant que si le contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil constitutionnel ne peut

²⁰⁰ Mathieu, B., *Les rôles respectifs du Parlement, du Président de la République et du Conseil Constitutionnel dans l’édition des ordonnances*, RFDA, 1987, p. 686.

²⁰¹ Favoreu, L., *Le droit constitutionnel jurisprudentiel*, art. 34, Paris, p. 411.

porter que sur les lois et non sur les ordonnances celles-ci n'en sont pas moins soumises au contrôle du juge de l'excès de pouvoir".²⁰²

Cuando el Parlamento adopta el proyecto de ley de ratificación, el régimen jurídico de las ordenanzas es modificado. Éstas adquieren entonces fuerza legislativa.

La práctica en materia de ordenanzas, ha dado la ocasión, a principios de la Quinta República a marcar la preponderancia política del Presidente de la República.

4.7.7. El procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo comprende varias fases: la iniciativa, el examen en comisión en sesión plenaria por las dos asambleas, la *navette* y la reunión de una comisión mixta paritaria a la iniciativa del gobierno en el caso de desacuerdo entre las dos asambleas.

Cuando la ley es adoptada, sea por un voto concordante de dos asambleas, sea enseguida de una palabra dada a la Asamblea nacional, es promulgada, a menos que, sometida al control de la constitucionalidad, sea declarada contraria a la Constitución.

1° La iniciativa de la ley.- En los términos del artículo 39 de la Constitución, la iniciativa de la ley, pertenece concurrentemente al Primer ministro y a los miembros del Parlamento. Existen ciertas excepciones al principio del ejercicio concurrente del derecho de iniciativa. El gobierno dispone en efecto de un monopolio de presentación para las leyes de finanzas, las leyes de programa, las leyes de financiamiento de la Seguridad social. Es lo mismo en materia de leyes, autorizando la ratificación o la aprobación de los tratados y de los acuerdos internacionales previstos en el artículo 53 de la Constitución. Por otro lado, el artículo 44 de la Constitución, atribuye el derecho de enmienda al gobierno y a los miembros del Parlamento. Eso consiste en la facultad de proponer la supresión total o parcial o la modificación de las disposiciones de proyecto o de la proposición de la ley. Pero es también posible introducir en el texto legislativo, artículos nuevos, designados bajo el nombre de artículos adicionales.

A) La iniciativa gubernamental.- Es el Primer ministro quien deposita los proyectos de ley.

²⁰² Décision n° 85-196 DC. 8 Août 1985, Rec., p. 63.

Se trata de un proyecto de ley cuya iniciativa pertenece al Presidente de la República, es decir, de un proyecto de naturaleza constitucional. Es depositado por el Primer ministro a nombre del Presidente de la República. Deliberados en el Consejo de ministros, los proyectos de ley son objeto de una opinión del Consejo de Estado. La Alta Asamblea no se pronuncia sobre la oportunidad de los objetivos perseguidos por el gobierno, pero debe apreciar la corrección del texto desde un punto de vista estrictamente jurídico. Para ciertos proyectos, el artículo 70 de la Constitución, prevé la consulta del Consejo económico y social.

El depósito de los proyectos de ley puede ser efectuado ya sea en la Oficina de la Asamblea nacional, o en el Senado. Después de 1962, en razón de las malas relaciones entre el gobernante y el Senado, eran sistemáticamente depositados en la Oficina de la Asamblea. A partir de ese momento, una situación más equilibrada apareció.

El gobierno dispone del derecho de enmienda si sólo el Primer ministro tiene la iniciativa de la ley, el derecho de enmienda es reconocido al gobierno. Ningún formalismo está previsto para el ejercicio del derecho de enmienda del gobierno. A diferencia de los proyectos de ley, las enmiendas gubernamentales no exigen ni deliberación en el Consejo de ministros, ni la opinión del Consejo de Estado. "C'est pourquoi il convient de distinguer du droit d'amendement proprement dit, la modification des projets gouvernementaux au moyen d'une lettre rectificative du Premier ministre. Cette procédure qui n'est pas prévue par la Constitution conduit à remanier le texte devant servir de base à la discussion. Le Conseil constitutionnel l'avait admise sans préciser au départ si la lettre rectificative devait ou non faire l'objet d'un avis du Conseil d'État et d'une délibération en Conseil des ministres. Considérant que l'initiative d'introduire dans la loi soumise au Conseil constitutionnel les articles qui adoptés par le Parlement, ont reçu les numéros allant de 24 à 29, a été prise par le Premier ministre, à la date du 5 décembre 1978, par le dépôt d'une deuxième lettre rectificative au projet de loi de finances rectificative pour 1978; que ce dépôt a été annoncé à l'assemblée nationale le 5 décembre 1978, etc. Il l'a fait ultérieurement en 1990 en se fondant sur les exigences juridiques de l'initiative législative gouvernementale".²⁰³

En materia de enmienda, el Consejo constitucional ha aportado innovaciones importantes con dos decisiones rendidas, una a fines de 1986, y la otra a principios de 1987. La más importante

²⁰³ Décision n° 90-285 DC. 28 décembre 1990. Rec., p. 85.

concierna a la ley de finanzas para el año de 1987. El Consejo ha estimado que las enmiendas a un proyecto o a una proposición de ley debían tener un lazo con el texto enmendado. Hasta ese entonces, el contenido de una enmienda con relación al texto legislativo no tenía ninguna influencia sobre su constitucionalidad.

Sin ser reconocido por la Constitución, el derecho de proponer modificaciones a las enmiendas bajo la forma de subenmiendas, es para el reglamento de asambleas y el Consejo constitucional. Para ser admitidas, no deben contradecir el sentido de la enmienda. Es imposible en revancha, enmendar una subenmienda.

B) La iniciativa parlamentaria.- Diputados y senadores tienen la iniciativa de la ley. Los textos depositados llevan el nombre de proposición de ley. Uno de los rasgos característicos de la iniciativa parlamentaria, es su sumisión a las restricciones. Dos inadmisibilidades que se encuentran previstas por la Constitución, deben ser distinguidas: la primera es la inadmisibilidad financiera y la segunda, es la inadmisibilidad legislativa.

“Considérant qu’il résulte de l’ensemble de ces dispositions que le droit d’amendement qui est le corollaire de l’initiative législative peut sous réserve des limitations posées au troisième et quatrième alinéas de l’article 45 s’exercer à chaque stade de la procédure législative; que toutefois les adjonctions et modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient sans méconnaître les articles 39 al. 1 et 44 al. 1 de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes à l’exercice du droit d’amendement qui relève d’une procédure spécifique”²⁰⁴

En los términos del artículo 40 de la Constitución, las iniciativas parlamentarias no son admisibles cuando su adopción tuviera por consecuencia una disminución de los recursos públicos, sea la creación o la agravación de una carga pública. Según la jurisprudencia establecida por el Consejo constitucional, se trata de una inadmisibilidad de carácter absoluto. En una decisión concerniente a las modificaciones aportadas por el Senado a su reglamento, relativas al artículo 40 de la Constitución el Consejo estableció que considerando que resulta de los términos del artículo 7 que el procedimiento legislativo se compromete con relación a las proposiciones de ley inadmisibles formuladas por senadores, desde entonces el depósito de

²⁰⁴ Décision n° 88-251. 12 janvier, 1989.

esas proposiciones es anunciado en sesión pública por el presidente del Senado.

En la asamblea, la admisibilidad financiera de las enmiendas es apreciada por el Presidente. En caso de duda, consulta al presidente de la comisión de finanzas cuya opinión es considerada como determinante.

En materia de iniciativa legislativa, la práctica ha sido muy diferente bajo la Cuarta y Quinta Repúblicas. Antes de 1958, aproximadamente el 30 % de las leyes adoptadas provenían de una iniciativa parlamentaria.

“Depuis les proportions sont différentes: de 1959 à 1962, sur 389 lois adoptées on ne compte que 19 propositions; de 1962 à 1967 sur 463 lois il n’y en a que 53 qui soient d’origine parlementaire. En 1984, sur 120 textes législatifs adoptés par le Parlement, 8 proviennent de propositions de lois, ce qui témoigne de l’accentuation du phénomène. En 1985, on ne compte que deux propositions de lois sur 124 textes législatifs adoptés. Les chiffres relatifs à la VIII^e législature (2 avril 1986-14 mai 1988) sont sensiblement différents: 33 lois soit 18,9% de l’ensemble proviennent de propositions. En 1994, 33 lois soit 18,9% de l’ensemble proviennent de propositions. En 1994, avec 134 lois l’activité législative été importante; 13 seulement proviennent de propositions. En 1995, 47 textes de loi ont été discutées et adoptés par le Parlement: 45 proviennent de projets et 2 seulement de propositions de loi.”²⁰⁵

Puede afirmarse que la verdadera iniciativa legislativa parlamentaria, es aquella que se manifiesta por el depósito de las enmiendas. Éstas son extremadamente numerosas. Algunas cifras lo muestran. En el Senado, en 1994: 5621; en 1995: 5256.

2º El examen en comisión.- Éste se realiza antes de ser debatido en sesión pública el proyecto o la proposición de la ley. A ese respecto, el artículo 43 de la Constitución parecía privilegiar la reunión de las comisiones especiales para el examen de los textos legislativos. Las comisiones jugaban un doble papel. Por un lado para aclarar el contenido del texto que le era sometido y por otra parte, para proponer modificaciones a éste. La mayor parte de los textos son reenviado a la comisión permanente competente. Es así como en la Asamblea nacional ciertos proyectos relativos al urbanismo, han sido reenviados a la comisión de la producción de intercambios, mientras que otros lo han sido a la comisión de leyes, cuando su contenido concernía

²⁰⁵ Guchet, Yves, *op. cit.*, p. 151.

precisamente al derecho de propiedad.

La solución de los conflictos de competencia está previsto por los reglamentos. En cuanto a la Asamblea nacional, en el caso de que una comisión permanente se declare incompetente o en caso de conflicto de competencia entre dos o varias de sus comisiones.

3º La discusión y el voto.- A ese nivel, existen dos grandes fases: una fase de examen general donde son expuestos los puntos de vista del gobierno, las comisiones repartidas y los grupos parlamentarios y una fase de examen detallado en el curso del cual, las asambleas se pronuncian sobre los artículos, antes de votar sobre el conjunto.

El gobierno interviene en el curso de la fase del examen general. La discusión de un proyecto o de una proposición puede comprometerse. Frecuentemente la discusión se abre por la intervención de un reportador de la comisión a fondo. El gobierno es representado por un ministro que puede considerarse como el maestro de obra del texto, pero para aquellos que son considerados como particularmente importantes, el Primer ministro puede encontrarse en el banco del gobierno.

Si se trata de un proyecto de ley, el gobierno explica sus objetivos. Por otro lado, si una proposición de ley está en debate, es llamada a provocar aprobaciones y críticas. Desde entonces, existen pocas oportunidades de que el gobierno combata una proposición de ley, durante un combate parlamentario.

“Le rapporteur de la commission saisie au fond, est chargé d’indiquer à son assemblée les grandes orientations qui se dégagent du rapport et de résumer les travaux de la commission. Le règlement de l’Assemblée nationale prévoit que si le rapport a été distribué au moins la veille de l’ouverture du débat, le rapporteur peut renoncer à le présenter oralement. Tout au long du débat, il est appelé à intervenir pour indiquer la position de la commission sur les points en cause. Après le rapporteur de la commission saisie au fond, interviennent les rapporteurs de la commission saisie pour avis. Lorsque la Constitution prévoit que le Conseil économique et social est appelé à donner son avis sur un projet ou une proposition de loi, cette assemblée désigne un de ses membres pour l’exposer devant les assemblées. Le représentant du Conseil économique et social n’a accès à l’hémicycle que pour la durée de son exposé. Une telle audition est peu fréquente.”²⁰⁶

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 155.

En el ámbito de la discusión general, la intervención de los miembros de las asambleas, depende de la organización de los debates. En la hipótesis donde el debate no es organizado por la conferencia de los Presidentes, el Presidente es el encargado. En la práctica, la conferencia de los Presidentes organiza las discusiones generales.

Organizar el debate significa esencialmente fijar una duración a éste y repartir el tiempo de palabra entre los grupos parlamentarios y el caso de los no-inscritos. El presidente de cada grupo inscribe a sus oradores en función del tiempo global reservado a su grupo y de la duración que desea dar a sus intervenciones. El Presidente determina el orden de intervención de los oradores que puede ser objeto de modificaciones. En particular, un presidente de grupo puede desear modular de manera distinta la repartición del tiempo de palabra de los oradores de su grupo, sin por tanto poder volver a poner en cuestión el equilibrio general del debate.

El artículo 91 al. 4 del reglamento de la Asamblea nacional y el artículo 44 del reglamento del Senado, prevén la excepción de la inadmisibilidad y la cuestión previa.

La primera tiene por objeto hacer reconocer que el texto propuesto es contrario a ciertas disposiciones constitucionales.

La segunda no se apoya sobre motivos jurídicos sino que tiene por objeto hacer decidir que no ha lugar a deliberar por razones de carácter político.

El reglamento de la Asamblea nacional prevé que una sola excepción de inadmisibilidad y una sola cuestión previa pueden ser puestas a discusión.

El gobierno, el reportador, y uno de los signatarios, un orador de cada grupo, pueden intervenir sobre la moción. En caso de adopción del texto, es considerado como rechazado. Una moción de ese tipo es raramente adoptada.

Otra moción de procedimiento está prevista en las dos asambleas. En ese caso, el gobierno o la Asamblea, fija una fecha para el depósito del nuevo reporte. En el Senado, el reglamento prevé que si se trata de un texto inscrito en el orden del día prioritario, la comisión debe depositar sus conclusiones en el curso de la misma sesión, salvo acuerdo del gobierno.

Desde 1958 en la Asamblea doce mociones de reenvío en comisión han sido adoptadas. Una vez lograda la discusión general, comienza aquella de los artículos y de las enmiendas depositadas.

Las disposiciones relativas al depósito y a la discusión de las enmiendas son lo suficientemente complejas. Tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado, deben ser depositadas por escrito y firmadas por el autor o uno de los autores cuando son varios. Éstas son

comunicadas enseguida a la comisión competente, impresas y distribuidas. Los reglamentos de la Asamblea nacional prevén que las enmiendas no son admisibles sino cuando contienen un sólo artículo; aquel del Senado, no comporta literalmente la idéntica exigencia, puede ser porque los senadores han considerado lógico que sea así.

En la Asamblea son admisibles hasta la expiración de un plazo de cuatro días de sesión, continuando con la distribución del reporte de la comisión a fondo. A excepción de aquellos depositados por el gobierno o la comisión a fondo, no son admisibles desde el principio de la discusión general aun cuando ésta se comprometa antes de la expiración del plazo previsto. Esos plazos son aplicables a las subenmiendas; a las enmiendas que se refieren a artículos sobre los cuales el gobierno deposita enmiendas fuera del plazo; a las enmiendas susceptibles de ser puestas en discusión común con los artículos adicionales presentados por el gobierno o por la comisión a fondo después de la expiración de los plazos.

En el Senado, a demanda de la comisión interesada, la conferencia de los Presidentes puede decidir la fijación de un plazo limitado para el depósito de las enmiendas.

La decisión figura en el orden del día. "Le Conseil constitutionnel a estimé cette solution conforme à la Constitution avec une réserve d'interprétation. La discussion des amendements pose des problèmes délicats. En effet, l'ordre dans lequel ils sont appelés présente une grande importance pour le déroulement du débat. Les règlements des assemblées ont tenu compte pour l'établissement de cet ordre, des critères logiques qui aboutissent à des solutions quasi identiques".²⁰⁷

En principio no son discutidas sino las enmiendas depositadas en la Oficina de las asambleas. En segundo lugar, cuando están en concurrencia; es decir, cuando concierne la misma constitución al mismo artículo, son discutidas en principio las enmiendas de supresión, porque aquellas que conciernen a una modificación, comienzan por aquellos artículos que se separan mucho del texto. En el orden en el cual se oponen, se intercalan y se agregan. Lógicamente la discusión de las enmiendas por enmiendas, sigue las reglas generales indicadas. Pero puede ser que una discusión común sea decidida. Eso será el caso en la hipótesis de las enmiendas parlamentarias idénticas a aquellas del gobierno o de la comisión. En ese caso, una discusión común puede ser abierta y procede a un solo voto sobre la enmienda del gobierno o de la comisión. Durante la modificación

²⁰⁷ Art. 50 du R.S.

en 1990 de varias disposiciones de su reglamento, la segunda asamblea, a fin de simplificar al máximo, las reglas en materia de depósito de enmienda, había previsto el impedir la discusión en sesión pública de las enmiendas rechazadas en comisión. Después de recordar el contenido de los artículos 39 y 44 de la Constitución, el Consejo constitucional se opuso. El orden de discusión de los artículos y las enmiendas puede ser modificado por medio de la reserva; es decir, del reporte del examen. “À l’Assemblée la réserve est de droit à la demande de la commission ou du gouvernement. Au Sénat, elle est de droit à la demande de la commission sauf si le gouvernement s’y oppose. Le Sénat en décide alors lui même comme il le fait lorsque la demande émane du gouvernement ou des sénateurs. Des considérations techniques justifient la réserve. Ainsi, lorsque l’adoption d’une disposition ne paraît avoir de sens que si une autre placée plus loin dans le texte es elle même approuvée. Des considérations d’opportunité peuvent aussi intervenir.”²⁰⁸

Los reglamentos de las asambleas prevén que no se debate sino las enmiendas sostenidas en sesión por sus autores. En la Asamblea nacional, el Presidente da la palabra al autor de la enmienda, o a uno de sus colegas, que defiende la sustancia de su nombre. El reportador de la comisión a fondo, interviene, así como también lo hace el gobierno. Un orador puede hablar contra la enmienda. Esas intervenciones, salvo aquella del gobierno, son limitadas a 5 minutos. Cuando la discusión de la enmienda es lograda, el Presidente pone los votos. La Asamblea y el Senado han previsto la posibilidad de voto por división, que puede intervenir sobre una parte del artículo. Después del voto del último artículo, es posible proceder a una segunda deliberación que permite discutir sobre los votos efectuados.

En el Senado, en la medida donde existe un procedimiento de reenvío por coordinación a la comisión a fondo, la demanda de segunda deliberación, emana del gobierno o debe ser aceptada por él. En las dos asambleas, ese procedimiento tiene por efecto el de reenviar el texto a la comisión que debe presentar un nuevo reporte. En la Asamblea nacional, el derecho de enmienda está abierto a todos, lo que no es el caso del Senado. El rechazo de nuevas disposiciones de la comisión o del gobierno, se refiere al texto que confirma la decisión tomada por la primera deliberación.

El voto recapitulativo sobre el conjunto del texto es precedido por explicaciones de voto. En la Asamblea, éstas son acordadas en razón de un orador por grupo, por una duración de cinco

²⁰⁸ Guchet, Yves, *op. cit.*, p. 159.

minutos. En el Senado, es cuestión de explicaciones sumarias que no exceden de cinco minutos. El voto sobre el conjunto concluye con la lectura del texto.

“La Constitution de 1958 a en outre prévu une procédure qui illustre l’existence des prérogatives du gouvernement dans le débat législatif. Il s’agit du vote bloqué. L’art. 44 al. 3 de la Constitution dispose “Si le gouvernement le demande, l’Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendement proposés ou acceptés par le gouvernement”.²⁰⁹

Esa disposición ha sido introducida por una razón simple. Bajo la Cuarta República en el curso de una discusión legislativa, de enmienda en enmienda, el debate podría transformar la economía del texto propuesto por el gobierno y entonces, los objetivos perseguidos aparecían cada vez menos claros.

Ante el Comité Consultivo Constitucional, el comisario del gobierno había indicado claramente que el objetivo buscado consistía en evitar las cuestiones de confianza en cascada.

A principios de la Cuarta República, el voto bloqueado ha originado una controversia jurídica.

En otros términos, el reglamento interpretaba restrictivamente el artículo 44 al. 3 previniendo que si un cierto número de artículos habían sido ya adoptados, el voto bloqueado no podría intervenir sino sobre el resto del texto. En una decisión n° 59-5 DC del 15 de enero de 1960, Consejo constitucional ha considerado esa disposición, contraria a la Constitución. Ha reconocido así al gobierno, el derecho de demandar, en el transcurso del debate, un voto único que se refiere a

la parte del texto no adoptada y a su conjunto.

Su razonamiento ha sido fundado sobre el objetivo del voto bloqueado, destinado a obtener los mismos resultados que la cuestión de confianza bajo la Cuarta República. El Consejo ha subrayado que “esas disposiciones han tenido por objeto, el de permitir al gobierno, la puesta en marcha de un procedimiento que no ponga en juego su responsabilidad política, un resultado análogo a aquel que no podía serlo bajo el régimen de la Constitución de 1946 y en virtud de la costumbre parlamentaria sino por la práctica de la cuestión de confianza. “Il en a tiré la conclusion que le gouvernement pouvait demander un vote bloqué sur l’ensemble du texte même après

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 160.

l'adoption du premier article "Considérant... Que le gouvernement peut d'autre part obtenir que l'Assemblée se prononce par un seul vote sur tout le texte en discussion en ne retenant que les amendements qu'il a proposés ou adoptés; que le vote à émettre ainsi sur la totalité du texte porte alors nécessairement et simultanément sur tous les articles ou parties d'article... que ces articles ou partie d'article aient été ou non mis aux voix. Néanmoins, l'application de l'art. 44 al. 3 de la Constitution ne fait pas obstacle à la discussion de chacune des dispositions de ce texte. En soi, cette technique ne manque pas de logique, puisqu'elle permet au gouvernement de maintenir l'économie générale de ses textes contre les assauts des auteurs d'amendements. Il est cependant évident qu'une utilisation trop fréquente reviendrait à réduire considérablement la portée du droit d'amendement reconnu par la Constitution."²¹⁰

Hasta 1970, el voto bloqueado ha sido utilizado en 117 ocasiones en la Asamblea y 128 veces en el Senado. De 1981 a 1986, ha sido poco utilizado, los gobiernos prefieren tener un recurso en la técnica del artículo 49 al. 3 de la Constitución, que concierne al compromiso de responsabilidad del gobierno sobre un texto y dispensa del voto, sobre los artículos, porque el debate se reporta sobre la eventual moción de censura. En 1992, el voto bloqueado ha sido utilizado a 10 retomas en la Asamblea nacional y 8 veces en 1994. Las estadísticas del Senado para 1994, no dan información sobre el número de votos bloqueados. 4° *La navette*.- La Constitución de 1958 ha dado al Senado una competencia legislativa cercana a aquella que era la suya bajo la Tercera República. El artículo 34 de la Constitución dispone en efecto que la ley es votada por el Parlamento. Los proyectos y proposiciones son examinados sucesivamente por las dos asambleas para resultar en un texto idéntico. La *navette* se instaure cuando un desacuerdo aparece entre las dos asambleas. En la hipótesis donde el desacuerdo persiste, el gobierno dispone de un procedimiento que le permite dar la última palabra al caso en la Asamblea Nacional.

Cuando una asamblea ha adoptado un texto depositado en su Oficina, éste es transmitido a la otra. Tratándose de proyectos de leyes, el gobierno efectúa la transmisión. El Presidente de la asamblea que ha adoptado el texto, lo transmite al Primer ministro. Nada obliga a proceder a esa transmisión en la medida donde ningún plazo está previsto para ese fin. La ausencia de transmisión equivaldría al retracto del texto.

²¹⁰ Maus, D., *L'article 44*. Paris, 1990, p. 859.

Si se trata de una proposición de ley, la transmisión obligatoria se efectúa por el intermediario del Presidente de la Asamblea que viene de adoptar el texto.

El derecho de retracto no es reconocido por el reglamento de la Asamblea nacional al autor de una proposición sino hasta la adopción en primera lectura. Es lo mismo para el Senado, toda vez, en ese caso, si otro parlamentario retoma a su cuenta la proposición, la discusión continúa.

El rechazo de un proyecto de ley por una asamblea no interrumpe la *navette*.

Informado, el gobierno puede si lo desea, inscribir en el orden del día de otra asamblea, el debate sobre el proyecto rechazado por la primera.

El rechazo de una proposición entraña consecuencias diferentes. Tratándose de una proposición depositada en la Oficina de la Asamblea nacional, su rechazo impide la transmisión al Senado. Por otro lado, si se trata de una proposición emanante de un senador, adoptada por el Senado, y después rechazada por la Asamblea, la *navette* se interrumpe. El Senado puede examinarla en segunda lectura.

Después de una primera lectura por las dos asambleas, en defecto de acuerdo entre ellas sobre la totalidad del texto, el debate continúa según las modalidades precisas. Cuando las dos asambleas han adoptado ciertos artículos en términos idénticos, no hay lugar a deliberar de nuevo. Esos artículos no figuran en el texto de transmisión para la segunda lectura. Es posible rectificar los errores materiales.

El Consejo constitucional ha admitido el depósito de los artículos adicionales en el curso de la *navette*.

La adopción de la legislación se hace normalmente después del resultado de la *navette*. Algunas veces un texto es adoptado después de tres, cuatro o cinco lecturas. En ese caso, a pesar de los desacuerdos entre las dos asambleas, la voluntad de éstas es de terminar con la adopción de un texto idéntico, sea cual sea el tiempo utilizado.

5º El procedimiento de conciliación entre las dos asambleas.- En el caso donde las dos asambleas no encontraran acuerdo, la Constitución de 1958 ha previsto un procedimiento de

conciliación a disposición del gobierno. Su mecanismo es precisado por el artículo 45 al. 2 al 4 de la Constitución.

“Lorsque, par suite d’un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n’a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou si le gouvernement a déclaré l’urgence après une seule lecture par chacune d’entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d’une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion”.²¹¹

El texto elaborado por la comisión mixta puede ser sometido por el Gobierno para aprobación de las dos asambleas. Ninguna enmienda es inadmisibles salvo acuerdo del Gobierno.

Si la comisión mixta no está de acuerdo en la adopción de un texto común o si ese texto no es adoptado en las condiciones previstas, el Gobierno puede, después de una nueva lectura por la Asamblea nacional y por el Senado, demandar a la Asamblea nacional de estatuir definitivamente. En ese caso, la Asamblea nacional puede retomar ya sea el texto elaborado por la comisión mixta, ya sea el último texto votado por ella, modificando el caso por una o varias enmiendas adoptadas por el Senado

Compuesta de 7 diputados y de 7 senadores, la comisión mixta paritaria está encargada de buscar un texto transaccional para las disposiciones que permanecen en discusión. Su reunión interviene normalmente si el gobierno lo demanda después de la segunda lectura para las disposiciones que permanecen en discusión, salvo para el proyecto de ley de finanzas en el cual, el procedimiento puede ser desarrollado después de la primera lectura en aplicación del artículo 39 de la ordenanza n° 59-2 del 2 de enero de 1959 que se refiere a la ley orgánica de las leyes de finanzas.

El hecho para el gobierno de no reclamar la reunión de la comisión mixta paritaria después de la segunda lectura, no le impide hacerlo posteriormente si el proyecto no es sepultado y si la *navette* es continua. “La demande est formulée par le Premier ministre et prend la forme adressée aux Présidents des assemblées afin qu’ils procèdent aux opérations nécessaires pour permettre la réunion de la commission mixte paritaire.

Au cas où la commission mixte trouve un accord sur un texte transactionnel, le gouvernement peut soumettre le texte aux deux assemblées pour une nouvelle lecture. Il ne s’agit d’une

²¹¹ Picrre. H.D., *L'article 45 de la Constitution du 4 Octobre 1958*, Paris, 1981.

obligation juridique. Cependant, il est logique qu'il le fasse (même si le texte transactionnel ne correspond pas exactement à ses objectifs) puisque par la demande de réunion de la commission mixte il a témoigné de sa volonté de voir la procédure aboutir. Le gouvernement possède le choix de l'assemblée pour l'ouverture de la nouvelle lecture".²¹²

La discusión legislativa en esa situación particular, presenta rasgos particulares. El mismo texto es dirigido a las dos asambleas para una nueva lectura y sólo las enmiendas del gobierno aceptadas por él son admisibles. El gobierno puede depositar enmiendas, bajo la forma de artículos adicionales, al texto elaborado por la comisión mixta paritaria e igualmente remitir por vía de enmienda, las disposiciones ya adoptadas anteriormente por las dos asambleas. Para que el texto sea considerado como adoptado, las asambleas deben acordarse sobre las enmiendas sometidas a su examen, pronunciándose por un solo voto sobre el texto propuesto.

Cuando las dos asambleas se ponen de acuerdo el texto es adoptado. Por otro lado, sea al nivel de la comisión, sea al nivel de las asambleas, que no se acuerdan sobre éste, el gobierno tiene la posibilidad de dar la última palabra a la Asamblea nacional. Ésta se pronuncia entonces, ya sea sobre el texto de la comisión, ya sea sobre el último texto que ha votado.

Las enmiendas ya adoptadas por el Senado, son eventualmente retenidas. El voto interviene sobre el conjunto. La adopción por la Asamblea cierra el procedimiento que se aplica tanto a los proyectos como a las proposiciones de ley.

"Une remarque doit être faite au sujet de l'utilisation de l'art. 45 de la Constitution. Celle-ci dépend de l'harmonie ou du désaccord des majorités au sein des deux assemblées. C'est ainsi qu'en 1985 alors que les relations entre elles étaient mauvaises, sur les 124 textes adoptés, 60 ont nécessité, à la demande du gouvernement la réunion d'une commission mixte paritaire et seulement 15 d'entre eux ont abouti à un accord entre les deux assemblées, ce qui concrètement signifie que cette année là plus du tiers des lois ont été adoptées avec le dernier mot de 60 lois votées cette année là, si 20 d'entre elles ont nécessité la réunion d'une commission mixte paritaire, 19 ont été adoptées après accord".²¹³

En 1991, las cifras han sido las siguientes: sobre 88 leyes votadas, 31 han exigido la reunión de una comisión mixta paritaria, que ha terminado 17 veces en un texto común aprobado por las

²¹² *Les principales étapes de la procédure législative*, Paris, 1989, p. 179.

²¹³ Foucher, B., *Le dernier mot à l'Assemblée nationale*, RDP, 1981, p. 119.

dos asambleas, salvo a dos retomas. En 1993: 78 leyes votadas, 21 comisiones mixtas reunidas; todas resultando en textos transaccionales; 19 de entre ellos son adoptados enseguida por las dos asambleas. En 1994: sobre 134 textos de ley votados, 29 han necesitado a demanda del Primer ministro, la reunión de una comisión mixta paritaria. Ni una sola ha resultado en un texto común. En 1995, 47 leyes han sido adoptadas. La comisión mixta paritaria es intervenida a 12 retomas. En cada caso, un acuerdo es intervenido.

6° Los procedimientos particulares.- Varios procedimientos particulares son previstos: los procedimientos abreviados, los procedimientos propios a las leyes de finanzas, a las leyes orgánicas y a las leyes refrendarias.

A) Los procedimientos abreviados.- Cuando aparece que el voto de un texto no levanta ninguna dificultad, los procedimientos han sido previstos para restringir o evitar los debates. En la Asamblea nacional, el voto sin debate no puede intervenir en menos de tres días después de la demanda efectuada por el gobierno. Todo diputado puede ser obstáculo, lo que tiene por efecto la transformación del voto sin debate en voto con el debate restringido. Cuando el texto es llamado en debate restringido, sólo pueden intervenir los autores de las enmiendas regularmente depositadas, el gobierno y los representantes de la comisión. La palabra puede ser acordada para 5 minutos, a un representante de cada grupo parlamentario.

En el Senado, la conferencia de los Presidentes, a demanda de un Presidente, del presidente de la comisión o de un presidente del grupo, o del gobierno, puede decidir el voto sin debate o después de un debate restringido.

“Cette procédure qui ne peut être employée qu’avec l’accord de tous les présidents de groupes politiques exclut les projets et propositions de loi portant révision de la Constitution, les projets ou propositions de loi organiques ou portant amnistie, et un certain nombre d’autres textes parmi lesquels ceux qui concernent, les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l’exercice des libertés publiques.”²¹⁴

²¹⁴ Art. 47 nomics du RS.

B) Las leyes de finanzas.- El artículo 47 de la Constitución, previene el procedimiento relativo a la adopción de leyes de finanzas, cuyo artículo 1 de la ley orgánica del 2 de enero de 1959 precisa su naturaleza.

Las leyes de finanzas determinan la naturaleza, el monto y la afectación de los recursos y de las cargas del Estado, teniendo en cuenta un equilibrio económico y financiero. Las disposiciones legislativas destinadas a organizar la información y el control del Parlamento sobre la gestión de finanzas públicas, o a imponer a los agentes de servicios públicos responsabilidades, están contenidas en las leyes de finanzas. Las leyes de finanzas pueden igualmente contener todas las disposiciones relativas al conjunto, a las tasas, a las modalidades de recaudo de las imposiciones de toda naturaleza. El mismo artículo fija los plazos para su adopción. Un primer plazo se impone en la Asamblea nacional; un segundo, al Senado o un plazo se impone globalmente al Parlamento. En su artículo 47, prevé que una vez el proyecto de finanzas depositado, si la Asamblea nacional no se pronuncia en primera lectura en un plazo de 40 días después del depósito, ésta pierde en beneficio del Senado, que dispone de 15 días para debatir.

Las disposiciones constitucionales relativas al plazo impuesto al Senado, no conciernen sino a la hipótesis donde la Asamblea no se pronunciara en el plazo constitucional. Por otro lado, el artículo 39 de la ordenanza de la ley orgánica del 2 de enero de 1959, modificado por la ley orgánica del 22 de junio de 1971, acuerda al Senado, un plazo de 20 días, si el Parlamento se pronuncia dentro de los 70 días, el gobierno tiene la facultad de poner en marcha las disposiciones del proyecto de ley de finanzas por ordenanzas. "Ces dispositions ont un objectif clair: permettre l'adoption du budget en temps utile. Dès lors, on peut logiquement penser que si le Parlement ne respecte pas les délais qui lui sont impartis par le texte constitutionnel, le gouvernement utilisera très vraisemblablement cette procédure qui peut être mise en vigueur s'il ne s'est pas prononcé, mais non pas dans le cas où il aurait rejeté le budget".²¹⁵

El artículo 47 también ha previsto la hipótesis en la cual el defecto de la adopción de una ley de finanzas sería imputable, no a la carencia del Parlamento sino a aquella del gobierno, en razón del retardo puesto por éste al depositar el proyecto de ley. El artículo 47 al 4 de la Constitución y el artículo 44 de la ordenanza de la ley orgánica del 2 de enero de 1959 le permiten demandar al

²¹⁵ Gaucher, P., *Les ordonnances en matière budgétaire, Annales de la Faculté de droit et de sciences économiques de Clermont-Ferrand*, 1965, p. 7.

Parlamento la autorización de percibir los impuestos y de obrar créditos correspondientes a los servicios votados, definidos por el artículo 33 de la ordenanza como representante del mínimo de dotaciones que el gobierno juzga indispensables para perseguir la ejecución de los servicios públicos en las condiciones que han sido aprobadas en el año precedente por el Parlamento. Más concretamente, se trata de dotaciones destinadas a asegurar el funcionamiento de los servicios públicos. En fin, en la hipótesis donde el acuerdo no se lograra entre las asambleas, sobre ciertas disposiciones, el proyecto sería examinado por la comisión mixta paritaria prevista en el artículo 45 y según el procedimiento de urgencia; es decir, después de una lectura en cada asamblea.

El voto del presupuesto para el año 1980 ha planteado problemas jurídicos sometidos al Consejo constitucional.

En razón de la abstención de los diputados pertenecientes al grupo RPR, el artículo 25 de la ley de finanzas, relativo al equilibrio de los recursos o las cargas, ha sido retomado por la Asamblea nacional a fines de noviembre de 1979.

El problema que se plantea es el de saber si los diputados podían pasar al examen de la segunda parte de la ley; es decir, aquella relativa a los gastos. En efecto, en los términos del artículo 40 de la ordenanza del 2 de enero de 1959 esa segunda parte no puede ser puesta en discusión antes del voto de la primera. Toda la cuestión radicaba en saber qué sentido tomaba aquí el término voto.

El Presidente de la Asamblea nacional ha estimado que el artículo 40 tenía por único objeto el de obligar a la Asamblea nacional a pronunciarse sobre todos los artículos de la primera parte antes de proceder al examen de la primera, sea cual fuere el resultado de los votos emitidos, pero que no sabría tener por efecto el de constreñir a la Asamblea a adoptar esos artículos. Según él, el rechazo de la primera parte de la ley de finanzas no tenía por consecuencia la de impedir el examen de la segunda parte.

El Consejo Constitucional ha declarado contrario a la Constitución la interpelación dada por el Presidente de la Asamblea nacional. Ha estimado que el voto de la primera parte de la ley de finanzas, antes de proceder a la discusión de la segunda parte, implicaba la adopción y no la simple puesta a votación.

Como ningún voto del conjunto estaba previsto sobre esa primera parte, el Consejo ha considerado que el artículo 40 establecía las disposiciones que constituían la razón de ser del artículo que acuerda esos ingresos y gastos.

C) Las leyes orgánicas.- Bajo la Tercera y Cuarta Repúblicas, se calificaba de leyes orgánicas a aquellas que se refieren a la organización de los poderes públicos y destinadas a completar o a poner en marcha las disposiciones constitucionales. Pero nada en el procedimiento de adopción las distinguía de las leyes ordinarias. Desde 1958, las leyes orgánicas se definían de una manera simple: son leyes a las cuales la Constitución confiere esa calidad, y que se distinguen de las leyes ordinarias por el procedimiento de voto previsto por el artículo 46 de la Constitución.

“Ainsi, l’art. 13 de la Constitution énumère les emplois pourvus en Conseil des ministres et dispose: une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

L’art. 23 de la Constitution après avoir prévu dans un al. 1 que les fonctions de membre du gouvernement son incompatibles avec le mandat parlementaire et toute activité professionnelle ajoute: une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois”.²¹⁶

El artículo 34 de la Constitución ha previsto que una ley orgánica podría completar y precisar sus propias disposiciones.

Previstas por la Constitución, éstas son adoptadas según un procedimiento especial. El artículo 46 de la Constitución dispone que el proyecto o la proposición de la ley orgánica no está sometida a la deliberación y al voto sino a la expiración de 15 días siguientes después de su depósito.

La segunda diferencia tiende al hecho de que en caso de desacuerdo entre las asambleas, una condición que no existe para la adopción de las leyes ordinarias, es puesta para que el Senado se incline ante la Asamblea nacional. En el caso donde el texto adoptado por la Comisión mixta paritaria sufra un cambio ante uno de las dos asambleas, o si la comisión no ha llegado a elaborar

un texto transaccional, el gobierno puede dar la última palabra a la asamblea nacional. La mayoría absoluta es requerida también. Esa regla plantea el problema jurídico que se levantó en los primeros años de la práctica constitucional. El examen del control de la actividad gubernamental por el Parlamento, permite observar, que en las relaciones con éste, el gobierno puede en los

²¹⁶ Pierre le Mirc, *l’article 46*, in Luchaire et Conac, p. 899.

términos del artículo 49 al. 3 de la Constitución, comprometer su responsabilidad sobre el voto de un texto tanto de una ley ordinaria como de una ley orgánica.

La tercera especificidad del procedimiento: si la ley orgánica concierne al Senado, es imposible para el gobierno, dar la última palabra a la Asamblea nacional. El consentimiento del Senado para modificar las disposiciones orgánicas que le conciernen, es en efecto necesario. Toda la cuestión radica en saber lo que conviene entender por “ley orgánica”, relativa al Senado.

En 1985, el Consejo constitucional surgió una cuestión a propósito del cambio de modo de elección de los diputados. Los autores invocaban el hecho de que la modificación del número de sillas en la Asamblea nacional presentaba incidentes sobre la composición de los colegios electorales senatoriales previstos por una ley orgánica. En esa decisión el Consejo ha estimado que por ley orgánica relativa al Senado, deben entenderse las disposiciones legislativas que tienen por objeto en los dominios reservados a las leyes orgánicas, el de plantear, modificar o abrogar las leyes concernientes, y en revancha, si una ley orgánica no presenta esos caracteres, la sola circunstancia de su aplicación, afectaría indirectamente la situación del Senado o de sus miembros.

7° La entrada en vigor de la ley.- La promulgación de la ley es el acto por el cual el Presidente de la República constata la regularidad del procedimiento de adopción de la ley y permite su entrada en vigor.

Promulgando la ley, el Presidente de la República no participa en la apertura legislativa. Se limita a ejercer una competencia ligada al reconocimiento de que la ley ha sido adoptada regularmente. En ese sentido, la promulgación difiere profundamente de la sanción por la cual en el siglo XIX en las monarquías constitucionales el Rey participa, por su rechazo en la autorización de la entrada en vigor de la ley, en la función legislativa.

La promulgación debe intervenir dentro de los quince días que siguen a la transmisión al gobierno de la ley definitivamente votada, a menos que el Presidente no demande una nueva deliberación, la promulgación perfecciona la ley. La publicación de la ley es el acto material por el cual es llevada al conocimiento de los ciudadanos cuando se inserta en el Diario Oficial.

4.8. El parlamento como órgano de control de la actividad gubernamental

Numerosas son las informaciones reunidas por los parlamentarios sin que éstos lo soliciten: es el caso de las publicaciones de la Documentación francesa, organismo incorporado al Secretariado general del gobierno, de Diarios oficiales, de documentos relativos a los proyectos de la ley de finanzas. La ordenanza del 2 de enero de 1959 prevé que el proyecto de ley de finanzas debe estar acompañado por un reporte, definiendo el equilibrio económico y financiero, los resultados conocidos y las perspectivas del futuro. Además debe contener los diversos anexos.

“Le rapport économique est accompagné du rapport sur les comptes de la nation pour la dernière année écoulée, des comptes prévisionnels de la nation pour l’année en cours et des principales hypothèses économiques pour l’année de la loi de finances. Parmi les annexes on trouve le fascicule des “voies et moyens” qui propose une évaluation du produit des impôts pour l’année en cours et celle à venir”.²¹⁷

La iniciativa de la información proviene también del gobierno. Fuera de las declaraciones de la política general, previstas en el artículo 49 al. 1 de la Constitución, ésta puede hacer declaraciones ante las asambleas.

El gobierno anuncia su intención de hacer un debate. Con o sin debate, las declaraciones no siguen al voto.

En 1995, el gobierno ha hecho 7 declaraciones ante el Senado, 4 han sido seguidas por un debate.

Al lado de esas informaciones proveídas al Parlamento por el gobierno, existen aquellas que éste reclama. Las comisiones pueden demandar a los ministros, comunicar las informaciones que necesitan, ya sea para el examen de los proyectos de las leyes que les son sometidas, ya sea más generalmente para cumplir su misión.

Las comisiones además pueden demandar la audición de tal ministro o de tal alto funcionario o también de tal persona cuya opinión juzga importante. Cuando se trata de ministros, las

²¹⁷ *Contrôle parlementaire et évaluation, Documentation française, Paris, 1995, p. 62.*

demandas de audición son transmitidas por el intermediario del Primer ministro y si se trata de un alto funcionario, por aquel del ministro del cual depende jerárquicamente.

Las comisiones permanentes pueden crear misiones de información. Pueden ser propias a una comisión. Pero dos o varias comisiones pueden crear misiones de información comunes.

Las comisiones de encuesta están evidentemente como su nombre lo indica, destinadas a proveer informaciones a la asamblea que ha estado al origen de su creación.

Las comisiones pueden proceder también al examen de los documentos y tener audiciones.

1º Las cuestiones escritas.- Las cuestiones escritas, introducidas en la práctica parlamentaria en 1909 en la Cámara de diputados y dos años más tarde en el Senado, están previstas por los actuales reglamentos de las asambleas. Planteadas a un ministro o a un Primer ministro, si se refieren a la política general del gobierno, la cuestión escrita de la cual, el reglamento de la Asamblea nacional indica que debe ser sumariamente redactada y limitarse a los elementos estrictamente indispensables a su comprensión, es publicada en el Diario Oficial. La mayor parte del tiempo, concierne a los problemas de carácter jurídico (interpretación de textos legislativos o reglamentarios).

El número de cuestiones escritas es muy elevado. La respuesta debe darse dentro de un plazo de un mes, siguiente a la publicación de la cuestión. La posibilidad permanece sin embargo para el Primer ministro de declarar por escrito que el interés público no permite aportar ninguna respuesta, o también a título excepcional, demandar los elementos en un plazo suplementario que no puede exceder de un mes.

Por regla general, el interés público es invocado sobre todo para rechazar informaciones de orden militar. El problema más importante se refiere a la ausencia eventual de la respuesta a la cuestión planteada mientras que ninguna disposición jurídica lo justifique.

"A ce propos, la proportion de questions restant définitivement sans réponse est faible: de l'ordre de 2 à 3%. En revanche, les délais imposés sont loin d'être respectés. C'est ainsi que dans le courant de l'année 1994, il a été répondu à l'Assemblée nationale à 2631 questions posées en 1993 (qui évidemment n'ont pas toute été posées... dans le dernier mois de l'année, ce qui justifie la réponse apportée l'année suivante). Lorsque les parlementaires rappellent au gouvernement l'obligation de publier les réponses dans les délais prévus, le plus souvent la justification apportée au retard invoque la longueur des recherches nécessaires pour permettre de donner des

réponses pertinentes. Afin de décourager les silences ministériels, les règlements des assemblées avaient donné au parlementaire n'obtenant pas de réponse à sa question à la possibilité de la transformer en question orale.²¹⁸

Esa solución no ha dado resultados satisfactorios. Esa es la razón por la cual la Asamblea nacional en 1994, ha previsto que los grupos parlamentarios podrían seleccionar entre las cuestiones que permanecerían sin respuesta después de un plazo de dos meses. Cuestiones llamadas señaladas, a las cuales el gobierno tendría la obligación de responder en un plazo de diez días, 449 cuestiones han sido señaladas el mismo año. El sistema antiguo ha sido mantenido en el Senado.

Finalmente las cuestiones escritas aparecían como un medio para los parlamentarios de obtener informaciones sobre cuestiones técnicas.

2º Las cuestiones orales.- Las cuestiones orales han sido poco utilizadas bajo la Tercera República que ha visto su aparición. En la Cámara de diputados, no era posible utilizar ese medio sino con la autorización de un ministro. Es verdad que la interpelación, permitía un control parlamentario cuasi permanente. Aún si a partir de 1926, la obligación del consentimiento ministerial desaparecía, la práctica de las cuestiones orales permanecía limitada. Después de la Liberación, la idea fue retenida de introducir en el reglamento provisorio de la Asamblea nacional, la práctica de las cuestiones orales. Dos ideas dominan ese proyecto: establecer obligaciones permitiendo a los parlamentarios obligar al ministro a responder y dar interés a las cuestiones, subrayando la necesidad de un lazo estrecho con la actualidad.

Por otro lado, había sido previsto que en caso de ausencia del ministro, la respuesta sería reportada de oficio la semana siguiente y que la ausencia sería renovada, y el autor de la cuestión podría transformarla en interpelación y proponer un orden del día de desconfianza, pudiendo entrañar la caída del gobierno en caso de adopción.

Por otro lado, es claro que las cuestiones no podían presentar interés sino cuando se referían a casos de actualidad. En razón de su número, debía consagrarse un tiempo suficiente a su discusión, ya sea, retirando de su papel las cuestiones a las cuales no se había respondido en un plazo normal.

Ésa última solución presentaba el inconveniente de alentar la carencia de ministros. En la

²¹⁸ Guchet, Yves, *op. cit.*, pp. 175-76.

práctica el dilema no ha podido ser resuelto.

La Constitución de 1958 introdujo una novedad. Como lo había sido en la época de Monsieur Debre por primera vez en la historia de Francia, las cuestiones tienen un valor constitucional.

El artículo 48 al. 2 de la Constitución, como había sido adoptado en 1958, establecía que una sesión por semana, era reservada por prioridad a las cuestiones de los miembros del Parlamento y a las respuestas del gobierno.

La revisión constitucional del 4 de Agosto de 1995 ha modificado esa disposición. A partir de ahí una cámara por semana al menos, es reservada por prioridad a las cuestiones de los miembros del Parlamento y a las respuestas del gobierno.

Las cuestiones orales podían revestir dos formas diferentes: las cuestiones orales sin debate y las cuestiones orales con debate.

En el primer caso, el autor de la cuestión dispone de cinco minutos para comentar la respuesta del ministro, que puede replicarla sin que el parlamentario retome la palabra.

En el segundo, el autor dispone un tiempo de palabra muy largo. Después de la respuesta del ministro, los oradores intervienen. El debate no es seguido por ningún voto. Durante la elaboración del reglamento, la Asamblea nacional había previsto introducir la posibilidad para el parlamentario habiendo planteado una cuestión oral, de unir una proposición de resolución que constituyera la sanción.

Los artículos 135 a 138 del reglamento de la Asamblea nacional que concernía a las cuestiones orales con el debate, han sido suprimidos por la reforma de enero de 1994.

A partir de ahí, la Oficina fija las condiciones en las cuales las cuestiones orales son depositadas, notificadas y publicadas y las sesiones son organizadas por la conferencia de los Presidentes.

En el Senado, las cuestiones orales seguidas de un debate, se han mantenido. Planteadas por un solo senador a un solo ministro, éstas son discutidas por el Senado sobre la proposición de la conferencia de los Presidentes. El autor de la cuestión dispone de un tiempo de palabra de veinte minutos.

El debate es organizado por la conferencia de los Presidentes. El reglamento prevé que después de la audición del último orador, el Presidente pasa como siguiente punto al orden del día.

El reglamento del Senado prevé también cuestiones orales en el debate, refiriéndose a temas europeos precisos, dirigidos a un ministro competente.

En ese caso, tiene derecho a la palabra, el autor de la cuestión, un senador, representante de la delegación del Senado para la Unión Europea, un senador representante de la comisión permanente competente, el gobierno y un representante de cada grupo político. Con el acuerdo de la conferencia de los Presidentes, puede también tomar la palabra un representante de la comisión de asuntos extranjeros y de la defensa cuando se estima competente para participar en el debate. El Senado modificó en noviembre de 1995 el día reservado a la sesión de las cuestiones.

Las cuestiones orales son evidentemente menos numerosas que las cuestiones escritas. En la Asamblea, 333 cuestiones orales sin debate habían sido depositadas en 1994; 16 habían sido retiradas. El gobierno había respondido a 305 de entre ellas y 17 se inscribían en el orden del día el 1º de enero de 1995. En el Senado en 1995, el gobierno respondería a 46 cuestiones orales sin debate.

En razón de la imposibilidad de depositar una proposición de resolución, la práctica de las cuestiones orales con el debate, cayó en desuso en la Asamblea desde fines de los años 70. En el Senado, la tendencia es la misma porque en 1994 no ha respondido sino a una sola cuestión oral con debate y a ninguna en 1995. Igualmente ninguna cuestión oral con debate ha sido planteada, lo que constituye un precedente desde la creación de ese procedimiento en 1990.

3º Las cuestiones de actualidad.- En la práctica de la Quinta República, el control parlamentario efectuado por medio de las cuestiones orales no había dado ninguna satisfacción, por tanto el abstencionismo parlamentario caracterizaba la sesión reservada para ellas por la Constitución. Esa es la razón por la cual se ha preocupado de dar a las cuestiones orales un especial interés.

Una de las primeras preocupaciones previstas, ha sido la de hacer obligatoria para el ministro concerniente, responder a una persona. Pero en 1964, el Consejo constitucional ha declarado inconstitucional una modificación del reglamento de la Asamblea nacional previniendo esa obligación. Aun si es dirigida a un ministro, la cuestión concierne al gobierno que es una entidad jurídica y el Primer ministro puede siempre delegarla al ministro de su elección para responder.

Se ha propuesto también la reducción del tiempo consagrado a cada cuestión a fin de aumentar el número. Pero se ha cuestionado la eficacia del control de la actividad gubernamental.

En 1969 la Asamblea nacional introdujo las cuestiones de actualidad en su reglamento. Éstas debían ocupar la primera hora de la sesión reservada a las cuestiones orales, depositadas dos horas más tarde, antes de la reunión hebdomadaria de la conferencia de los Presidentes. Después de la elección presidencial de 1974, modificaciones han sido aportadas en la práctica a las cuestiones de actualidad.

En su primer mensaje presidencial V. Giscard d'Estaing evocaba la posibilidad de un control parlamentario como medio para las cuestiones planteadas en el gobierno.

En la Asamblea, la sesión de las cuestiones del gobierno conoció un éxito real debido en parte a la retransmisión en directo asegurada por el canal FR3 cada miércoles a medio día. En el Senado, la misma práctica ha sido retenida y las sesiones son menos numerosas. En 1995, el gobierno ha respondido a 75 cuestiones al gobierno en la segunda asamblea.

En un conjunto, la práctica no ha dado una satisfacción entera. El ritmo de las cuestiones y de las respuestas debía ser rápido.

En 1989, en la Asamblea nacional se agrega una nueva técnica, a las cuestiones del gobierno. Se trata de las cuestiones cribas, planteadas durante una hora a un ministro que responde sólo en la apertura de la sesión de los jueves. Después de la respuesta del ministro, el autor de la cuestión puede replicar. La dificultad del ejercicio para el ministro confrontada en la Asamblea ha sido tal que ese tipo de cuestiones ha desaparecido.

4.8.1. La actividad de las delegaciones para la Unión europea

La ley del 10 de mayo imponía al gobierno la obligación de informar a las delegaciones para las Comunidades europeas, las negociaciones en curso. La ratificación del tratado de la Unión europea en 1992, ha exigido una revisión constitucional.

La revisión constitucional no se ha contentado con acordar el texto de la Constitución a ciertas disposiciones del tratado.

Ésta ha introducido en la Constitución, nuevas disposiciones teniendo por objeto el permitir el control del Parlamento sobre las proposiciones de los actos comunitarios. El artículo 5 de la ley constitucional n° 95-554 del 25 de junio de 1992 ha introducido en la Constitución un artículo; el 88-4 que dispone que el gobierno somete a la Asamblea nacional y al Senado, desde su transmisión al Consejo de las Comunidades, las proposiciones de actos comunitarios,

comportando disposiciones de naturaleza legislativa. Durante las sesiones o fuera de ella, resoluciones pueden ser votadas en el marco del presente artículo, según las modalidades determinadas por el reglamento de cada asamblea.

Esa disposición ha sido modificada teniendo en cuenta la revisión constitucional de Agosto de 1995 relativa a la sesión única.

Las disposiciones de resoluciones evocadas por el texto constitucional, eran enviadas a la comisión permanente competente. Ésta podía presentar un reporte en un plazo de un mes. El depósito de ese reporte era obligatorio a la demanda de un presidente de grupo parlamentario o del gobierno. En cada asamblea, la delegación y otras comisiones eran repartidas para opinar.

“La commission saisie au fond concluait, soit à l’adoption, soit au rejet de la proposition de résolution. L’inscription à l’ordre du jour pouvait alors intervenir. Il est à noter qu’ à la demande d’un président de groupe, l’inscription à l’ordre du jour complémentaire était de droit. Faute d’inscription, la proposition approuvée par la commission était transmise au Président de l’Assemblée, considérée como définitive, puis transmise au gouvernement”.²¹⁹

El reproche que puede hacerse a ese procedimiento era el de dejar a la comisión la tarea de enterrar una proposición de resolución, salvo en caso de intervención de un presidente de grupo o de gobierno.

Esa es la razón por la cual, en la práctica, el procedimiento no ha funcionado. Tres resoluciones de las cuales dos retoman conclusiones de la delegación, habían sido depositadas por diputados. Éstas no eran objeto de ningún examen antes del fin de la legislatura y son desde entonces caducas.

Poco tiempo después de la elección de la nueva asamblea, su nuevo presidente, P. Seguin, tomó la iniciativa en abril de 1993, de una resolución adoptada por la conferencia de los Presidentes a fin de permitir a la delegación para las comunidades europeas de repartir todas las proposiciones

de los actos comunitarios y de transmitir a las comisiones competentes un reporte de información. Las comisiones eran llamadas a ejercitar los poderes de decisión, bajo reserva de la intevención de la Asamblea.

Esa descisión de la conferencia de los Presidentes ha sido introducida en el reglamento de la Asamblea durante la reforma intervenida en enero de 1994. El papel de la instrucción y de

²¹⁹ Guchet, Ives, *op. cit.*, p. 181.

iniciativa de la delegación ha sido confirmado: las proposiciones de los actos comunitarios son impresas y distribuidas. Éstas son instruidas por delegación de la Asamblea nacional para las comunidades europeas la cual puede transmitir a las comisiones sus análisis, ya sea depositar un reporte de información, concluyendo eventualmente en el depósito de una proposición de resolución.

“Dans la pratique, depuis le 31 août 1992, jusqu’à la fin de la session de printemps 1994, 265 propositions d’actes communitaires ont été adressées à l’Assemblée nationale. Leur examen systématique n’a commencé qu’après la décision de la conférence des Présidentes d’avril 1993. Treize objet d’apprécier la proposition au regard du principe de subsidiarité, c’est-à-dire de la légitimité d’une intervention communautaire; de son contenu, de sa portée et surtout de la nature de textes susceptibles d’être modifiés à la suite de l’adoption de l’acte communautaire.”²²⁰

En la Asamblea Nacional, la delegación ha clasificado las proposiciones de actos comunitarios en una de las cuatro categorías siguientes :

Aquellas las más numerosas que no ameritarían un examen profundo porque su interés es limitado.

Aquellas en número de 35 que han parecido justificar la elaboración de un reporte de información y el caso referente al depósito de una proposición de resolución.

Aquellas en una veintena, por las cuales las delegaciones han adoptado conclusiones de fondo que pueden ser, ya sea observaciones puntuales que se dirigen al gobierno, ya sea una proposición de resolución depositada inmediatamente por su reportador. Aquellas por las cuales ninguna intervención es posible porque la proposición del acto comunitario ha sido ya objeto de una adopción por las instancias competentes.

A fines de la sesión de primavera de 1994, 41 proposiciones de resolución han sido depositadas. Entre ellas emanan 25 de los reportadores designadas por la delegación. Sobre las 16 restantes, 10 provenían de los grupos políticos, las otras emanaban principalmente del reportador general de la comisión de finanzas.

Sea cual sea la decisión tomada, la Asamblea puede pronunciarse sobre una proposición de resolución; salvo en defecto de una inscripción de orden del día, la comisión puede concluir con la adopción y substituir así a la Asamblea. Para el periodo ya indicado, 23 proposiciones han sido

²²⁰ *L'Assemblée nationale et l'Europe, Délégation pour l'Union européenne. Rapport d'information n° 1436, 1994.*

objeto de una adopción, 14 en sesión pública y 9 en comisión. Más de dos tercios de las resoluciones adoptadas provenían de las proposiciones resultantes de la delegación.

En el Senado, a título mismo al de la Asamblea nacional, proposiciones de actos comunitarios fueron adoptadas, 5 resoluciones han sido adoptadas en sesión pública y 4 se convirtieron en resoluciones del Senado después de su adopción en comisión.

Una tipología de las resoluciones ha sido adquirida. Ciertas demandan al gobierno oponerse en el seno del Consejo al acto comunitario. Otras reclaman enmiendas, y otras se refieren a varias proposiciones de actos comunitarios que hacen observaciones sobre un dominio de la política general.

El sistema puesto en plaza no da lugar plenamente a una satisfacción, pues conduce a constatar ciertos disfuncionamientos. Particularmente, el circuito ha estudiado una proposición de acto comunitario de Bruselas en el Secretariado general del Comité interministerial para las cuestiones de cooperación económica europea.

De igual manera sucede con el examen del Consejo de Estado y los ministros interesados de carácter reglamentario o legislativo de las disposiciones de la proposición.

El Consejo de Estado dispone de 15 días para proceder a ese examen y el gobierno de 8. El Secretariado general del gobierno realiza la transmisión a los Presidentes de las asambleas.

Tales plazos explican el por qué un cierto número de proposiciones de actos comunitarios son adoptadas antes de toda intervención de las asambleas.

Aun cuando la proposición de un acto comunitario no haya sido adoptada ante toda intervención del Parlamento, los plazos del examen del texto por las asambleas son frecuentemente cortos y suscitan las protestas de sus Presidentes.

Ciertas proposiciones de mejoramiento del sistema han sido envisionsadas, particularmente aquella consistente en reservar la consulta del Consejo de Estado a los casos litigiosos, pero también aquella que toma en cuenta en el desarrollo de la negociación comunitaria, las obligaciones ligadas al ejercicio de las prerrogativas del Parlamento.

Así en la fijación del orden del día de los trabajos del Consejo de ministros europeos, el gobierno podría intervenir, a fin de tener en cuenta el examen por el Parlamento de las proposiciones de actos comunitarios. Eso permitiría un control más serio de la política europea por las asambleas. Otro medio de mejorar eso es retomando la cuestión de la interpretación restrictiva dado a la noción de un acto comunitario. Los acuerdos institucionales, así como los actos puestos

en aplicación de los poderes propios de la Comisión, no son considerados como actos comunitarios. Un paso en ese sentido se refiere a las exclusiones de los actos ligados al segundo y tercer tratado de la Unión europea. En fin, las incertidumbre concerniente a la relación jurídica de las resoluciones adoptadas por las asambleas deberían ser levantadas.

“La législation communautaire pose ainsi des problèmes généraux et essentiels touchant aux rapports entre le droit communautaire dérivé et le droit national et plus précisément au contrôle par le Parlement des actes qui pourraient empiéter sur sa propre compétence. Le rapport déjà évoqué concernant l’application de la loi, rappelle qu’en 1991 pour 1 417 lois, ordonnances et décrets nationaux, 1564 directives et règlements communautaires ont été émis et que 22 445 règlements, 1675 directives, 1 198 accords et protocoles, 185 recommandations de la Commission et du Conseil des ministres, 291 résolutions du Conseil et 678 communications de la Commission seraient aujourd’hui applicables dans l’Union européenne”²²¹

Evidentemente, la interpretación tentada por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en favor de la superioridad del derecho comunitario sobre el derecho nacional podría constituir una solución radical, suprimiendo el problema, pero también reduciendo la competencia legislativa y el control del Parlamento.

Una solución tal es difícilmente aceptable. Esa es la razón por la cual, la delegación de la Asamblea nacional para la Unión europea ha presentado bajo la pluma de M. Mazeaud, presidente de la comisión de leyes, un reporte de información sobre las relaciones entre el derecho comunitario derivado y las constituciones nacionales, en las cuales se ha propuesto a la vez un control de la constitucionalidad de todo acto comunitario y una verdadera reserva de examen parlamentario.

4.8.2. La responsabilidad ministerial

La responsabilidad ministerial se manifiesta en principio sobre las vías del artículo 49 de la Constitución. Éste dispone que el Primer ministro después de la deliberación del Consejo de ministros compromete ante la Asamblea nacional la responsabilidad del gobierno sobre su programa, eventualmente sobre una declaración de la política general.

²²¹ Décision n° 92-314 DC, 17 décembre 1992, p. 126.

No se trata de la investidura en el sentido del término que podía darse en la Cuarta República. El gobierno que compromete su responsabilidad sobre su programa o sobre una declaración de la política general es nombrado.

La cuestión es la de saber si existe una obligación jurídica de presentar su programa, de venir ante la Asamblea nacional para presentar el mismo o de realizar una declaración de la política general y de comprometer su responsabilidad.

En el sentido de la obligación jurídica, un argumento del texto puede ser empleado. Una diferencia de redacción significativa aparecía con la comparación de los artículos 1 y 3 .

En la práctica constitucional, los tres primeros gobernantes de la Quinta República, han comprometido su responsabilidad conforme a las disposiciones del artículo 49 de la Constitución.

La Asamblea nacional ha sido convocada especialmente a ese efecto. Pero durante ese compromiso de responsabilidad del primer gobierno de Pompidou en abril de 1962, un ligero resbalón fue perceptible.

El orden del día de la sesión extraordinaria convocada después de la nominación del gobierno comporta como primer debate el compromiso de su responsabilidad sobre su programa y en la carta que el Primer ministro dirige a la Asamblea nacional, dice que el gobierno decidió comprometer su responsabilidad sobre su programa. Ello podía significar que el Consejo de ministros no había podido decidir.

Cuando el gobierno pone en juego su responsabilidad sobre la base del artículo 49, el cálculo de la mayoría interviene según las normas de derecho común. La aprobación del programa o de la declaración de la política general se hace en mayoría simple.

El gobierno puede también comprometer su responsabilidad sobre el voto de un texto. Es el mal funcionamiento de las instituciones de la Cuarta República lo que ha conducido a los redactores de la nueva Constitución a la adopción de las disposiciones del artículo 3.

Antes de 1958, algunas veces, la Asamblea rechazaba la adopción de los proyectos legislativos a través de los cuales la confianza del gobierno había sido comprometida. Esa situación paradójica se explica por el hecho de que una mayoría se pronunciaba contra el texto sin por tanto atender al número de votos.

Los redactores de la Constitución de 1958 han retomado textualmente las disposiciones del proyecto de revisión.

El primer ministro, puede, después de la deliberación del Consejo de ministros, comprometer la responsabilidad del gobierno ante la Asamblea nacional sobre el voto de un texto. En ese caso, el texto es considerado como adoptado salvo una moción de censura depositada dentro de las 24 horas que siguen a ese voto en las condiciones previstas.

La moción de censura debe estar firmada por al menos una décima parte de los miembros de la Asamblea nacional.

Una vez efectuado el depósito, el Presidente de la Asamblea da conocimiento a la Asamblea. El voto interviene antes de 48 horas después del depósito. La moción no es considerada como adoptada sino cuando obtiene la mayoría de los votos de los miembros que componen la Asamblea. Para ello deben tomarse en cuenta dos cosas:

-O bien ésta estima los proyectos gubernamentales inaceptables y prefiere refutar al gobierno votando la moción antes de aceptarla.

-O bien deseando el mantenimiento del gobierno en su sitio, la Asamblea no votará la moción; siendo entonces contrario a la Constitución aceptar el texto propuesto.

Esa disposición ha sido objeto de vivas críticas. Se ha establecido que ese texto podría ser adoptado cuando no fuera objeto de ningún voto, particularmente en la hipótesis donde ninguna moción de censura fuera depositada y cuando la ley se arriesgara a encontrarse en ventaja.

Aparentemente esa crítica tiene una cierta fuerza, a grado tal que si el gobierno compromete su responsabilidad sobre el fundamento del artículo 49, la discusión sobre el texto no ha lugar. El debate de manera general se refiere a los términos de la moción de censura.

A pesar de esas críticas, el principio del artículo 49 es perfectamente sostenible. La lógica desea en efecto que la existencia del gobierno sea ligada a la clase de textos a los cuales otorga una gran importancia porque compromete su responsabilidad.

El compromiso de la responsabilidad del gobierno a partir del artículo 39 ha dado nacimiento a fines de 1979 a una controversia que recuerda aquella de los años 60. En una carta dirigida al Presidente de la República, el presidente del grupo socialista de la Asamblea nacional ha deplorado el abuso de la utilización del artículo 49. En su respuesta, V. Giscard d'Estaing ha hecho valer que esas disposiciones responden a la exigencia de la formación de una nueva mayoría ante toda la crisis ministerial. De manera que el abuso de su utilización no puede ser

apreciada, sino en relación a la naturaleza de los textos, en razón de los cuales es hecha la aplicación.

V. Giscard d'Estaing ha indicado que debe poder ser utilizado en relación a los textos indispensables y a la coherencia de la acción del gobierno, mientras que aquellos que no presentan ese carácter, deben poder ser debatidos y votados por el Parlamento sin haber lugar a recurso.

Cuando la deliberación en el Consejo de ministros es necesaria para autorizar al Primer ministro el compromiso de la responsabilidad del gobierno, el Presidente de la República puede apreciar si la adopción de un texto es efectivamente necesaria a la acción gubernamental.

4.8.3. La causa de la responsabilidad

Si el gobierno puede poner en juego su responsabilidad política, ésta puede ser puesta en causa por los diputados. El artículo 49 de la Constitución señala que la Asamblea nacional pone en causa la responsabilidad del gobierno por el voto de una moción de censura. Las condiciones de voto son aquellas donde ya ha sido la cuestión, la firma por una décima parte de los miembros que componen la Asamblea.

Inicialmente la constitución había previsto que en ese caso, las firmas no podían ser depositadas una y otra en la misma sesión.

Con la revisión constitucional de 1995, instituyendo una sesión única, esa disposición ha sido modificada. Los diputados pueden firmar 3 mociones de censura durante la sesión, en razón de la existencia de una mayoría que evita disensiones internas.

Desde el debate de la Quinta República, una sola moción espontánea ha sido adoptada: aquella que resulta de la censura del gobierno de Pompidou (1962).

4.8.4. El Senado y la Responsabilidad Ministerial

La última parte del artículo 49 de la Constitución, ha previsto que el gobierno podría demandar al Senado la aprobación de una declaración de la política general. Así de su propia

iniciativa el Senado no puede poner en causa, la responsabilidad del gobierno y votar una moción de censura. Igualmente el gobierno no podría hacer una aplicación de las disposiciones del artículo 49 y comprometer su responsabilidad sobre el voto de un texto ante él.

Al comienzo de la Quinta República, el gobierno pensó en demandar al Senado la aprobación de su política algeriana. Un debate ha tenido lugar. Después de la degradación de las relaciones entre el ejecutivo y la segunda asamblea, ha prohibido prácticamente la utilización del artículo 49.

J. Chirac utiliza el procedimiento del artículo 49 de la Constitución después de haber comprometido su responsabilidad sobre una declaración de la política general ante la Asamblea nacional, mientras que a algunos días de distancia, R. Barre compromete la suya ante la Asamblea y demanda la aprobación de su política ante el Senado.

Debe considerarse que la proximidad en el tiempo de la utilización de los dos procedimientos tenía por consecuencia el otorgar al Senado un papel grande en materia de responsabilidad gubernamental.

Esa perspectiva nueva no ha sido confirmada por razones evidentes, después del éxito de la izquierda en las elecciones presidenciales y legislativas de 1981.

“Cette perspective nouvelle n’a pas été confirmée pour des raisons évidentes après le succès de la gauche aux élections présidentielles et législatives de 1981. Alors qu’a l’Assemblée, les socialistes étaient largement majoritaires, le Sénat apparaissait avec sa majorité de centre droit comme une assemblée d’opposition. Dès lors, P. Mauroy n’a pas jugé opportun de lui demander l’approbation de la déclaration qu’il a fait lire à la tribune de la seconde assemblée par G. Degerre. En décembre 1987, J. Chirac a demandé au Sénat d’approuver une déclaration de politique générale. Celle-ci l’a été par 226 voix contre 68.”²²²

La décima segunda legislatura abierta en 1988 ha aportado una innovación calificada de “primera histórica”. Esa fue en efecto la primera vez que el gobierno de izquierda empleaba ese procedimiento. La declaración se refería a la política extranjera de Francia con relación a la evolución de la Europa del Este. La política fue aprobada por 190 votos contra 103, una fracción de la mayoría senatorial que no deseaba otorgar un sentimiento de oposición por espíritu del sistema a un gobierno cuyas orientaciones en la política extranjera eran divididas con relación a las fronteras y a los grupos que sostenían su acción.

²²² Guchet. Yves. *op. cit.*, p. 191.

4.8.5. Consecuencias de la adopción de una moción de censura

La consecuencia jurídica de la adopción de una moción de censura es la presentación por el Primer ministro al Presidente de la República de la dimisión del gobierno. En la época donde el General de Gaulle era Presidente de la República, era admitido que la disolución de la Asamblea nacional debía lógicamente seguir el intento de un golpe al gobierno para permitir el arbitraje del cuerpo electoral.

El artículo 50 dispone: cuando la Asamblea nacional adopta una moción de censura, el Primer ministro debe remitir al Presidente de la República, la dimisión del gobierno. Igualmente es el caso donde la Asamblea no aprobaría su programa o una declaración de la política general. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión del gobierno pues el artículo 8 de la Constitución no dice que puede poner fin a las funciones del Primer ministro pero sí a la presentación por aquél de la dimisión de su gobierno.

El 5 de octubre de 1962 después de haber sido revertida por una moción de censura votada por la Asamblea nacional, G. Pompidou remite la dimisión de su gobierno al Presidente de la República; éste se limita a tomar acto y no lo aceptará sino después de las elecciones del 28 de noviembre.

El Decreto comprendería la carta de dimisión del Primer ministro de fecha de 5 de octubre pero debería hacer referencia a la disolución de la Asamblea intervenida el 9. Eso significaba que el retardo aportado a la aceptación de la dimisión estaba ligado a la intervención de la disolución. Antes de pronunciarse el sufragio sobre el desacuerdo que la Asamblea opone al gobierno, el Presidente se limitaba a tomar acto de la dimisión. Suspensión los efectos jurídicos y mantenía al gobierno en la plenitud de sus funciones.

Se trataba de una interpretación contraria a aquella de las dos Repúblicas precedentes. Después de su dimisión, el gobierno se limitaba a expedir lo que se designa bajo el nombre de asuntos corrientes y no disponía de la totalidad de las competencias gubernamentales, sino únicamente de aquellas necesarias al cumplimiento de lo que podría llamarse la vida cotidiana del Estado. No podía tomar decisiones de naturaleza a hipotecar la acción de su sucesor. El Consejo de Estado se reconocía competente para apreciar si tal medida gubernamental entraba en la categoría de asuntos corrientes.

En 1962, el problema de las competencias del gobierno después de la adopción de la moción de censura se planteó; de tal manera que tomando solamente el acto de dimisión del gobierno, De Gaulle mostraba su intención de mantenerse en función con todas sus competencias hasta los resultados de la elección.

El Consejo de Estado ha asimilado la situación a aquella de las Repúblicas precedentes. Desde la adopción de una moción de censura o la expresión de un voto de desconfianza, el gobierno no dispone sino de las competencias necesarias para asegurar la expedición de los asuntos corrientes. Esa solución resulta del acuerdo Brocas rendida el 19 de Octubre de 1962. El diputado Brocas había estimado que el gobierno dimisionario no tenía competencia para tomar los decretos, fijando las condiciones en las cuales los partidos podrían participar en la campaña en vista del referéndum y portando la organización de escrutinio.

4.9. El estatuto de los parlamentarios

El estatuto de los parlamentarios se refiere al contencioso electoral, a las incompatibilidades parlamentarias, a las inmunidades, a la disciplina parlamentaria y a la remuneración de los miembros del Parlamento.

4.9.1. La Elegibilidad

No es suficiente el disponer del derecho de voto para ser elegible en las asambleas parlamentarias. Electorado y elegibilidad no coinciden. Particularmente en lo que concierne a la edad. Es necesario tener 18 años cumplidos para ser elector. El Código electoral fija 23 años de edad para la elegibilidad de la Asamblea nacional y a 35 años para el Senado. "Selon une jurisprudence ancienne l'âge exigé doit être atteint non pas au jour du dépôt des candidatures, mais à celui de l'élection. Pendant longtemps les étrangers naturalisées français ce sont vus imposer ce que l'on parfois appelé un stage civique. Après leur naturalisation, ils ne pouvaient briguer un mandat électif de 10 ans. La loi organique n° 89-1096 du 20 décembre 1983 a fait disparaître cette discrimination en supprimant l'art. LO 128 du Code électoral, et nouvelles dispositions du Code de la nationalité prévoyant que "la personne qui a acquis la nationalité française jouit de tous les

droits et est tennue à toutes les obligations attachées à la qualité de Français, à dater du jour de cette acquisition.”²²³

Las disposiciones concernientes al acceso a los mandatos parlamentarios contenidos en el artículo 3 de la ordenanza n° 58'998 del 24 de octubre de 1958 eran diferentes, no podía serse elegido al Parlamento si no se satisfacían las obligaciones del servicio militar activo. El reemplazamiento por la ley n° 71-424 del 10 de junio de 1971 del servicio militar por el servicio nacional, ha conducido al Consejo constitucional a precisar que el reemplazamiento del servicio militar por el servicio nacional no había vuelto caducas las disposiciones de la ordenanza de 1958 y ha juzgado que las personas que cumplen efectivamente su servicio nacional no podían ser consideradas como habiendo satisfecho definitivamente las obligaciones previstas por el artículo 3 de la ordenanza. De manera tal que la expresión “servicio nacional” debe presumirse que se substituye por la de “servicio militar activo”.

1° Las inelegibilidades absolutas

La inelegibilidad absoluta impide ser candidato en cualquier circunscripción que sea. Son inelegibles los individuos condenados, cuando la condena impide de una manera definitiva su inscripción sobre la lista electoral. Por otro lado, los individuos cuya condena impide temporalmente esa inscripción, son elegibles durante un periodo doble a aquel durante el cual éstos no podían ser inscritos. En ese caso, conviene agregar aquel de las personas privadas por decisión judicial de su derecho de elegibilidad, en aplicación de las leyes que autorizan esa privación. A título de ejemplo, la ley del 13 de julio de 1990, llamada ley Gayssot, que tiende a reprimir todo acto racista, antisemita o xenófobo, prevé que el tribunal podrá pronunciar una inelegibilidad contra un individuo condenado por infracciones de esa naturaleza.

La ley orgánica n° 88'226 del 11 de marzo de 1988 previno también una inelegibilidad de un año por el parlamentario habiendo omitido el depósito de la declaración patrimonial exigida. Igualmente la ley orgánica n° 90-383 del 10 de marzo de 1990 establecía una inelegibilidad de un año para aquellos que no hubieran depositado su cuenta de campaña en las condiciones previstas por la ley.

²²³ Art. 1. 45 du Code électoral français.

2º Las inelegibilidades relativas

Las inelegibilidades relativas impiden a los candidatos ser elegidos en ciertas circunscripciones. Es así como los funcionarios de autoridad son inelegibles sobre el territorio de la circunscripción en la cual ejercen sus competencias. Igualmente después de haber abandonado sus funciones, éstos permanecen durante cierto tiempo en ellas.

La lista de inelegibilidades después del cese de funciones, es variable. Es por ejemplo así de tres años para el prefecto en el departamento donde ejercen las funciones, de un año para el subprefecto y los secretarios generales de prefectura; de solamente seis meses para una serie de funcionarios cuya lista es fijada por la ley (magistrados, rectores, tesoreros, etc.).

“Il est aussi interdit à un député ou un sénateur ou au remplaçant d’un membre d’une assemblée parlementaire d’être remplaçant d’un candidat à l’Assemblée nationale. Cette disposition a fait l’objet d’une controverse lors des élections législatives de 1967 : les membres du gouvernement qui étaient candidats, avaient choisi comme suppléant, soit le député sortant, de la circonscription dans laquelle ils se présentaient, soit s’ils étaient eux mêmes anciens députés, leur suppléant aux élections législatives précédentes, qui leur avait succédé au Palais Bourbon lorsqu’ils étaient devenus ministres. L’art. LO 134 a été invoqué lors des recours en annulation formé devant le Conseil constitutionnel.

A l’encontre de l’argumentation fondée sur ce moyen, les élus dont l’élection était contestée ont fait valoir que les dispositions de l’art. LO 134 avaient pour objet d’éviter la suppléance d’un député par un sénateur, ainsi que les candidatures multiples déguisées par le biais de la suppléance, afin de permettre au mécanisme de la suppléance du jouer correctement ” ²²⁴.

Desde entonces, esas disposiciones no debían aplicarse sino a las elecciones parciales.

El Consejo constitucional ha estimado por su parte que la institución de los suplentes tenía por objeto el de asegurar la disponibilidad permanente de esas personas a fin de que el reemplazante efectivamente tome el lugar del parlamentario, cuya silla se vuelve vacante.

²²⁴ Art. LO 134 du Code électoral: Un député, un sénateur ou le remplaçant d’un membre d’une assemblée parlementaire ne peut être remplaçant d’un candidat à l’Assemblée nationale.

4.9.2. El depósito de las candidaturas

Las candidaturas deben ser depositadas por los candidatos mismos, porque ellos están obligados a hacer una declaración revestida de su firma. Las candidaturas múltiples están prohibidas, inversamente, de lo que ha pasado desde el siglo XIX, particularmente durante las elecciones legislativas de febrero de 1871. Cada candidato debe otorgar una caución de 1000 francos que le es reembolsada si obtiene al menos el 5 % de los sufragios. El formato de registro de la candidatura es entregado ante la presentación de la caución. En el caso donde una declaración de candidatura no sea admisible a la vista de las obligaciones legales (particularmente si la candidatura proviene de una persona inelegible) el prefecto debe elegir en 24 horas el tribunal administrativo que dispone de tres días para pronunciarse. El juez del tribunal no podrá ser objeto de una contestación sino una vez que se proclamen los resultados, ante el juez de la elección; es decir, ante el Consejo constitucional.

4.9.3. La campaña electoral

La campaña electoral es reglamentada de manera precisa. Desde los antiguos reglamentos, las condiciones en las cuales pueden ser sostenidas las reuniones, fueron establecidas. En cuanto a la propaganda electoral, ésta es objeto de disposiciones precisas bajo diversas formas. En un principio, el artículo 3 de la ley n° 90-55 del 15 de enero de 1990, prohíbe la utilización a fines de propaganda electoral de todo procedimiento de publicidad comercial, y eso durante los tres meses precedentes al primer día del mes de una elección y hasta la fecha del día de escrutinio donde aquella es adquirida.

“De même aucune campagne de promotion publicitaire de réalisation ou de la gestion d’une collectivité ne peut pas être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin et cela à compter de six mois précédant les mois du déroulement par le scrutin”²²⁵

Disposiciones muy detalladas de carácter reglamentario, fijan el número máximo de emplazamientos reservados a las pancartas electorales oficiales en función de las condiciones de

²²⁵ Art. L 52-1 du Code électoral français.

impresión de la circular dirigida a los electores, las reglas relativas al tamaño de los boletines.

La campaña electoral no se hace solamente por vía de pancartas. Los partidos y agrupaciones pueden utilizar las antenas del servicio público de radiodifusión y de televisión para su campaña en vista de las elecciones legislativas; cada emisión es transmitida por las sociedades nacionales de televisión y de radiodifusión. Chaîne privée, TF1, no difunde emisiones destinadas a campaña electoral oficial. Un decreto n° 78-21 del 9 de enero de 1978, modificado por dos decretos de 1985 y 1988 fija las condiciones en las cuales los partidos y agrupaciones participan en esa campaña. La lista de los partidos y agrupaciones habilitadas a utilizar las antenas es fijada por una comisión de 3 miembros presidida por un consejero de Estado y comprendiendo un representante del ministro del interior y del ministro encargado de la información. Dos tipos de partidos o agrupaciones pueden participar en esa campaña. Aquellos que son representados por un grupo parlamentario en la Asamblea nacional y aquellos que sin por tanto tengan representación en la Asamblea.

4.9.4. El financiamiento de las campañas

La adopción del sufragio universal directo para su designación, ha entrañado la movilización de los medios financieros colosales, que de 1965 a 1981 han conocido un crecimiento hiperbólico. Esa situación no ha dejado de afectar las elecciones legislativas, los candidatos se esfuerzan en adquirir medios financieros que sirvan para la campaña. Como no pueden encontrarlos en los militantes, y como la legislación no prevé financiamientos públicos, recurren frecuentemente a financiamientos ilegales por medio de falsas facturas y de comisiones (constitutivas de desvíos de bienes sociales) beneficiando a sociedades creadas únicamente para ese fin. Una situación que ejemplifica este hecho es la de un antiguo jefe de gobierno de la Cuarta República, Guy Mollet, quien había depositado en 1971 una proposición de ley concerniente a la cuestión. Después, Valéry Giscard d'Estaing, entonces Presidente de la República, había demandado al jefe de gobierno, R. Barre, la preparación de un proyecto de ley relativo al financiamiento público de la vida política. Debe señalarse que la curiosidad creciente de los jueces y la tenacidad de ciertos policías pusieron en juego las prácticas ilegales como aquellas de la sociedad Urba-Gracco que apoyaba financieramente al partido socialista. El financiamiento de campañas electorales no puede ser totalmente separado de aquél de los partidos políticos, aun si se distingue sobre el plan legislativo.

1º La ley nº 88-227 del 11 de marzo de 1988.- Ésta prevé la inscripción en la ley de finanzas, del presupuesto de las cargas comunes de créditos, de las cuales, la repartición será efectuada proporcionalmente a nombre de los parlamentarios, habiendo declarado en la Oficina de su Asamblea a principio de la primera sesión de cada año inscrita en un grupo parlamentario o incorporada a éste. La libertad constitucional de los partidos políticos claramente afirmada por la Constitución y confirmada por el Consejo constitucional, excluía todo control del empleo de fondos. Los partidos debían depositar sus cuentas sobre la Oficina de las asambleas encargada de asegurar la publicación en el Diario Oficial. Ante la ausencia de esa formalidad, éstos perderían para el año siguiente, el beneficio de esa subvención. “Pour l’année 1989 la dotation a été de 114 millions puisqu’elle est passée de 280 millions francs en 1992 à 580 millions en 1993. Pour des raisons d’économie budgétaire cette somme a été réduite à 526 millions pour 1994. Elle a été maintenue à ce niveau pour 1995 et 1996.

La législation nouvelle avait par ailleurs, et ceci était étroitement lié au financement des partis politiques, envisagé un plafonnement des dépenses électorales tant en ce qui concerne l’élection présidentielle que les élections législatives. Pour les élections législatives, qui seules nous intéressent ici, un plafond de 500 000 francs de dépenses était prévu dans les circonscriptions ayant une population inférieure à 80 000 habitants. Ce plafond excluait les dépenses de propagande prises en charge par l’État.”²²⁶

En 1989, el Presidente de la República dio a conocer que él estimaba que los textos votados el año precedente eran deformados en su aplicación. Ante esta situación demandó al Primer ministro el estudio de un proyecto nuevo

La ley nº 90-55 del 15 de enero de 1990 relativa a la limitación de gastos electorales y al financiamiento de los partidos políticos ha sido adoptada por el Parlamento, excepcionalmente, el Primer ministro ha elegido al Consejo constitucional de la constitucionalidad de la ley.

2º La ley nº 90-55 del 15 de enero de 1990.- El texto adoptado establecía que el monto de créditos afectados al financiamiento de partidos políticos fue dividido en dos partes.

²²⁶ Décision nº 84-41 DC des 10 et 11 Octobre 1984.

La primera es calculada en función de los resultados electorales de los partidos políticos, para beneficiar a éstos, antes de haber presentado candidatos en al menos 75 circunscripciones desde la renovación de la Asamblea nacional. La ley establecía por otro lado, el tener en cuenta los resultados iguales o superiores al 5% de los sufragios expresados en cada circunscripción.

La segunda es atribuida a los partidos y agrupaciones políticas proporcionalmente al número de miembros del Parlamento, habiendo rendido declaración a la Oficina de su asamblea, en el mes que sigue a la apertura de la primera sesión ordinaria de cada año.

“Si la loi de 1990 réglement le financement public des partis politiques, elle organise aussi le financement privé en réglementant les dons. Le recueil des fonds doit être effectué par l’intermédiaire d’un mandataire financier qui peut être, soit une association de financement déclarée à la Préfecture et soumise à l’agrément de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, soit un mandataire financier personne physique.”²²⁷

Los partidos o agrupaciones públicas beneficiarias de una ayuda pública tienen la obligación de tener una compatibilidad sobre sus ingresos y sus gastos, que debe ser objeto de una certificación por comisarios y depositarse ante la Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiamientos políticos creados por la ley.

La Ley del 15 de enero de 1990 ha reglamentado también el financiamiento de las campañas electorales.

En principio, el financiamiento privado es encuadrado. Las donaciones individuales son planificadas : a 30 000 francos, si emanan de una persona física, a 10 % del conjunto de los gastos si se trata de una persona moral. Como los partidos políticos, los candidatos a las elecciones legislativas no pueden beneficiarse de donaciones y de ayudas de parte de las personas de derecho público o de derecho privado ya indicadas. De la misma manera los partidos políticos deben recurrir a un mandatario financiero o a una asociación de financiamiento para la adquisición de donaciones.

Lógicamente, mandante y mandatario deben ser distinguidos. El candidato no puede entonces ser tesorero de su asociación de financiamiento. “Cependant, rien n’empêche un même

²²⁷ Il est interdit à une même personne physique de faire dans l’année un don à un même parti politique supérieur à 50000 francs.

mandataire d'être désigné par plusieurs candidats. Des sanctions pénales et administratives son prévues par la loi. Celle-ci impose en outre au candidat d'établir un compte de campagne, établi en équilibre, retraçant à la fois les recettes et les dépenses de la campagne prises en compte par l'État n'ont pas à figurer au compte de campagne. La Commission nationale de contrôle des comptes de campagnes et des financements politiques examine les comptes. Elles approuve, les rejette ou les réforme."²²⁸ A ese sujeto la ley dispone que cuando la comisión ha constatado que la cuenta de campaña no ha sido depositada en el plazo prescrito, si la cuenta ha sido rechazada después de la reforma, la comisión señala el juez de la elección. El Código electoral prevé la ineligibilidad para una duración de una año para el candidato que no hubiere depositado su cuenta de campaña.

En el otoño de 1991, una comisión de encuesta había sido formada en la Asamblea nacional sobre el financiamiento de partidos políticos y de campañas electorales bajo la Quinta República. Esa es la razón por la cual en 1992 un nuevo proyecto de ley ha sido depositado y adoptado por el legislador.

3° La ley n° 93-122 del 29 de enero 1993.- La ley n° 93'122 del 30 de enero de 1993 relativa a la prevención de la corrupción y a la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos, ha completado las disposiciones precedentes.

Mientras que para participar en la repartición de la primera fracción de créditos públicos cosagrados al financiamiento de partidos políticos se debe haber presentado durante las últimas elecciones legislativas 75 candidatos, ese número ha sido reducido a 50.

En segundo lugar, para impedir un crecimiento rápido de las sumas consagradas al financiamiento de partidos políticos, las personas morales no pueden contribuir sino en una proporción de 25 % del total de recursos de esas formaciones en las cuentas del último ejercicio de manera tal que éste es comunicado a la comisión. En tercer lugar, la lista exhaustiva de personas morales, habiendo efectuado donaciones, debe acompañar la cuenta de ejercicio. Esas disposiciones están destinadas a disuadir a las empresas privadas de consagrar mucho dinero a los candidatos lo que podría dar a pensar que atienden a ventajas en el futuro.

²²⁸ Les difficultés d'interprétation ont entraîné une jurisprudence incertaine et exigé par la suite une modification législative.

Esa ley ha sido objeto de un examen por el Consejo constitucional. Si el Consejo ha censurado ciertas disposiciones de la ley votada, ha declarado conforme a la Constitución aquella relativa a la publicidad de los nombres de donadores.

“Cette nouvelle législation n’a nullement freiné le désir de certains hommes politiques de disposer de fonds plus importants et de pratiquer des financements occultes. Trois ministres du gouvernement dirigé par E. Balladur ont été contraints de remettre leur démission au Premier ministre. Ils ont été mis en examen pour des faits de cette nature et l’un d’eux a même été incarcéré. De surcroît, lorsqu’en novembre 1993 le reliquat de l’aide publique au titre de la première fraction, a été réparti, on s’est aperçu qu’un homme politique astucieux avait pour ces élections réussi à constituer trois formations politiques de tendance écologiste et à présenter pour la première 262 candidats, pour la seconde 150 et pour la troisième 117.”²²⁹

Como la barra de 5% de sufragios expresados ha sido objeto de la censura del Consejo constitucional, la totalidad del número de votos ha permitido a ese hombre político beneficiarse, mediante sus formaciones políticas fantasmas, de una suma equivalente a 6 millones de francos.

Después de esos acontecimientos en cascada, un grupo de trabajo ha sido formado a iniciativa del Presidente de la Asamblea nacional, Philippe Seguin.

Varios problemas han sido abordados a ese respecto: las condiciones de circulación de las marchas públicas; el patrimonio de los elegidos; el régimen de las incompatibilidades; el financiamiento de los partidos políticos y sus fondos públicos y privados.

El grupo de trabajo ha deplorado que la prudencia del legislador la haya conducido en razón misma de los principios de libertad inscritos en el artículo 4 de la Constitución a no imponer a los partidos políticos sino obligaciones contables mínimas, consistentes solamente en el establecimiento de las cuentas anuales. Con relación a la legislación en vigor, el grupo de trabajo ha efectuado algunas constataciones simples que lo han llevado a conclusiones netas. La constatación esencial, es que las personas morales, particularmente las empresas, consienten donaciones a los partidos políticos, a los candidatos a las elecciones legislativas que se encuentran verdaderamente en la espera de ventajas.

“Certains membres du groupe de travail ont souhaité écarter la possibilité d’un financement légal “de la part des entreprises dont l’activité dépend de la passation des marchés publics ou

²²⁹ Décision n° 92-316 du 20 janvier 19. Rec., p. 14.

desconvention de délégation de service public, ou encore de l'obtention d'autorisations administratives" tout en maintenant la possibilité pour les autres personnes morales de financer les partis et les candidats aux élections législatives. Cette solution n'a pas été retenue et une interdiction générale a été proposée, impliquant comme le soulignait le rapport que l'ensemble du problème soit repensé. Plusieurs impératifs ont été mis en lumière conduisant à emprunter un certain nombre de voies."²³⁰

Los imperativos que se plantean son los siguientes:

1. Separar un sistema que habría tenido por efecto el de situar a los partidos políticos ante la dependencia del Estado.
2. No dar ventaja en exceso a los partidos en plaza, en detrimento de fuerzas nuevas.
3. Garantizar el buen empleo de los fondos públicos, las leyes en vigor en 1993 manifiestamente no lo permitían.
4. Aumentar y reorientar la ayuda pública. El grupo de trabajo ha estimado necesario en primer lugar el compensar la supresión eventual de las donaciones provenientes de empresas, a fin de que los partidos y agrupaciones políticas no sean tentados a recurrir a financiamientos ocultos; en segundo lugar, proceder a un cambio de modalidades de repartición de la ayuda pública, incrementando la parte consagrada al financiamiento de las campañas electorales, lo que tendría la ventaja de evitar las disparidades excesivas entre los partidos instalados y las formaciones recientes. La tasa deseable de la ayuda del Estado ha sido estimada en 30 % con relación a los gastos electorales, en función de las hipótesis relativa a las consecuencias de la desaparición del financiamiento por las personas morales. Esa ayuda sería atribuida a los candidatos que hubieren obtenido al menos 5 % de los sufragios.
5. Alentar la participación de las personas físicas en el financiamiento de la vida política. El grupo de trabajo ha así deseado recurrir a las fuentes de la democracia, subrayando que ésta es asunto de los ciudadanos, que deben participar en el financiamiento de los partidos políticos y ser alentados por medio de deducciones fiscales cuya tasa debe ser lo suficientemente atractiva. Un aumento ha

²³⁰ Guchet, Yves. *op. cit.*, p. 76.

sido propuesto. Las sumas vertidas en los partidos políticos serían a partir de ahí, deducibles a la tasa de 50 % en el límite del 5%.

6. Reducir los gastos electorales. Como es probable que las incitaciones indicadas no contemplarían totalmente las consecuencias de las prohibiciones de donaciones de personas morales, parece indispensable reducir los gastos electorales. Únicamente las elecciones legislativas no vislumbrarían un financiamiento modificado.

4° La ley n° 95'62 del 19 de enero de 1995.- Varias orientaciones han sido tomadas. La ley prohíbe en primer lugar, el financiamiento de los partidos políticos por personas jurídico-colectivas. Éstas no pueden participar en el financiamiento de las campañas electorales. Dos mecanismos correctores han venido a compensar en cierta medida el agotamiento radical de una fuente importante de ingresos. En principio, la ley prevé un mecanismo destinado a no impedir totalmente el desarrollo de las nuevas políticas. Ésta dispone que una agrupación política no se beneficia de un financiamiento público de los partidos como está previsto en la ley de 1988, modificada en 1990.

Esa disposición ha sido objeto de críticas. La suma total que debe ser vertida es relativamente débil. Se puede desde entonces imaginar un responsable que disponga de una fortuna personal que contenga la parte más importante del monto requerido y encontrando 10 000 personas repartidas sobre 30 departamentos susceptibles de completar el vertimiento hasta un millón de francos exigidos. La salvaguarda de la participación indispensable de 500 elegidos existe. La práctica permitirá comprobarlo.

“Comme la participation de personnes morales au financement des campagnes électorales est désormais interdite, les dépenses électorales (notamment pour les élections législatives) feront l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État égal à 50 % de leur plafond légal dans les limites des dépenses de campagne effectivement engagées. La loi prévoit en outre que ce remboursement ne sera pas versé aux candidats ayant obtenu moins de 5% en déficit, c'est-à-dire omis d'y faire figurer des dépenses devant y être introduites. Enfin, pour ce qui concerne le financement public, il ne sera plus tenu compte, pour les formations politiques ayant présenté plus de 50 candidats aux élections législatives des suffrages obtenus par des candidats déclarés ultérieurement inéligibles. Cela est le cas d'un certain nombre de candidats présentées par les

formations écologistes dont il a été question, de sorte que ces formations ont perdu 62% de leurs voix. Elles n'ont obtenu pour 1995 qu'une somme de 2,7 millions."²³¹

4.9.5. El contencioso electoral

Bajo la Cuarta República cuando las asambleas se reunieron después de la elección de sus miembros, éstas debían proceder a la validación de los mandatos. Se trataba de examinar las contestaciones eventuales.

La objetividad podía estar seriamente amenazada durante esa operación. Ese ha sido particularmente el caso en 1956. Algunos diputados, habían sido invalidados con el motivo de que sus listas no habían respetado las disposiciones de la ley sobre la representación proporcional. La creación del Consejo constitucional ha conducido a los constituyentes a confiarle a éste las elecciones legislativas. La contestación de una elección en las asambleas parlamentarias está reglamentada por el artículo 32 y siguiente de la ordenanza nº 58-1067 del 7 de noviembre de 1958 que se refería a la ley orgánica sobre el Consejo constitucional. "Au terme de son article 33, l'élection aux assemblées parlementaires est réglementée par les articles 32 et suivants du Conseil constitutionnel. Au terme de son article 33 l'élection d'un député ou d'un sénateur peut être contestée devant le Conseil durant les 10 jours toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature. Les requêtes sont adressées au secrétariat générale du Conseil ou bien au préfet (ou encore au chef de gouvernement du territoire s'il s'agit d'un TOM) qui assure sa transmission. Elles doivent contenir les noms, prénoms et qualités du requérant, ainsi que le nom de celui don't l'élection est attaquée, et les moyens d'annulation invoqués auxquels doivent être joints les pièces jugées utiles. Le parlementaire don't l'élection est contestée peut présenter sa défense."²³²

En la práctica, el Consejo ha interpretado su competencia de manera restrictiva. En principio, no se pronuncia a fondo sino en las condiciones de los plazos previstos. Además, a pesar de las disposiciones de la ordenanza que precisan que el Consejo constitucional tiene competencia para

²³¹ Camby, J. P., *Le financement de la vie politique*, Paris, 1995, p. 18.

²³² Philip, L., *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises*, Paris, 1961, p. 83.

conocer toda cuestión y excepción planteada a la ocasión de la petición, no se consideran válidas sino las contestaciones dirigidas contra la elección misma.

Así no se han estimado admisibles las acciones tendientes solamente a efectuar una rectificación de número de sufragios permitiendo obtener el reembolso del gasto. La comisión constitucional previsoramente encargada de examinar las numerosas peticiones formuladas a la ocasión de las elecciones legislativas de noviembre de 1958 ha retenido esa solución en la decisión *Rebeuf* del 12 de diciembre de 1958.

Faltaba un voto del candidato requerido para atender al 5 % de los sufragios expresados necesarios para permitirle beneficiarse del reembolso de sus gastos electorales.

Por otro lado, el Consejo, mantendría esa jurisprudencia y rechazaría el examen de las reclamaciones no referidas a la elección misma. Esa solución presenta inconvenientes. En efecto, después de la declaración de incompetencia de la Comisión constitucional, *Rebeuf* optó por el Consejo de Estado. Éste en un acuerdo del 11 de enero de 1963 es declarado incompetente con el motivo que el recurso implicaba "l'appréciation d'une opération s'insérant dans l'ensemble des opérations électorales". Cette double déclaration d'incompétence conduisant à un vide juridique. La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est par la suite assouplie. Il a en effet accepté de rectifier le nombre de suffrages attribué à un candidat, au motif que certains des bulletins avaient été déclarés nuls en raison d'une irrégularité qui toutefois pouvait induire l'électeur en erreur..."²³³

El juez constitucional ha introducido sobre otro sujeto una brecha de un todo en su jurisprudencia ligada al contencioso electoral. En 1981, ha aceptado examinar un recurso dirigido contra el decreto de disolución de la Asamblea nacional. El requiriente había optado en un primer tiempo por el Consejo de constitucional, para que juzgara la elección. El Consejo se declaró competente para examinarla.

"En 1993, le Conseil d'État, renversant sa jurisprudence, s'est déclaré lui même compétent pour exercer un contrôle des opérations préliminaires aux opérations électorales, ce qui a conduit certains à s'interroger sur d'éventuelles contradictions entre jurisprudences administrative et constitutionnelle..."²³⁴

²³³ Décision n° 88-1030 du 21 juin 1988, p. 80.

²³⁴ Favoreau, L., *op. cit.*, p. 151.

El juez constitucional examina todos los elementos influyendo sobre la regularidad de la elección, trátase de la elegibilidad de los candidatos o de la regularidad del desarrollo de la campaña electoral y de las operaciones electorales.

La jurisprudencia en materia del contencioso electoral desde 1958 es abundante. La Comisión constitucional provisoria y después, el Consejo constitucional, han anulado las elecciones cuando hubo irregularidades entre el candidato elegido y el candidato requiriente, ya sea en la utilización de los medios de propaganda o de ataques personales teniendo un carácter injurioso o difamatorio, habiendo podido influir sobre el resultado final.

En una decisión del 14 de junio el Consejo declara “*Considérant qu’il résulte des pièces du dossier que M. Cellard a eu connaissance du tract “Vaincre la peur à Fleurance” au moment de sa rédaction et qu’il n’a pas fait obstacle à sa diffusion; celle-ci a été effectuée massivement au cours de la nuit du 18 au 19 mars 1978 dans la plupart des communes importantes de la circonscription, que le tract incriminé introduisait dans le débat électoral quelques heures avant le scrutin des arguments nouveaux de nature à discrediter la candidature de son concurrent qui n’avait plus la possibilité de répondre. Considérant qu’une telle manoeuvre était de nature à exercer sur l’élection une influence suffisante pour en modifier le résultat*”.²³⁵

Contrariamente, en 1988 el Consejo rechaza una petición cuando la eliminación de votos es muy grande para que la irregularidad haya pesado sobre el resultado de la elección. Desde 1959, el número de peticiones es variable y más importante para las elecciones a la Asamblea nacional que al Senado. Es así por ejemplo que en las elecciones legislativas de 1986, el Consejo constitucional ha sido requerido por 34 peticiones, de 94 en 1988, de 143 en 1993, varias peticiones pueden concernir al mismo rasgo; así 20 peticiones concernían a la elección en la décima segunda circunscripción del Norte y 8 peticiones en la 4 de la Loira Atlántica. En el Senado, la renovación parcial de 1992 no ha entrañado sino 8 peticiones, todas ellas rechazadas. El carácter específico de las elecciones senatoriales entraña en el ámbito contencioso ciertas particularidades jurídicas. Así la irregularidad de la composición del colegio electoral no puede ser invocada por los requirientes ante el Consejo constitucional sino cuando antes de la elección misma se deposita un recurso ante el tribunal administrativo.

Las decisiones de anulación de las elecciones en la Asamblea nacional son raras: 2 en 1973, 5

²³⁵ *Ibidem*, p. 151.

en 1978, 4 en 1981. En 1996 las elecciones han sido anuladas en dos departamentos: la Haute Corse et la Haute Garonne. En el primer caso, había una sustitución de listas de anotaciones falsificadas en listas originales. Las irregularidades por su nombre y su gravedad impedían determinar de manera precisa el número de votos en Bastia. En Haute Garonne, la lista conducida por un disidente socialista no había sido registrada por el prefecto, en razón de la presencia de un candidato figurante ya en la lista. Según el Consejo el prefecto tenía que optar por el tribunal administrativo; conforme a los artículos 156 y 159 del Código electoral, 7 anulaciones han sido pronunciadas en 1988, 6 ante el resultado de las elecciones legislativas de 1993.

El contencioso electoral ha dado un nuevo giro con las disposiciones de leyes relativas al financiamiento de las campañas electorales. La necesidad de depositar una cuenta de campaña y la sanción de una inelegibilidad de un año, presentan nuevos peligros para los candidatos a las elecciones legislativas. "Le Conseil constitutionnel s'était pourtant montré clément dans ce domaine. Le candidat battu lors de l'élection législative de 1988 dans la 6e circonscription des Bouches du Rhône avait formé un recours tendant à l'annulation de l'élection de M. Tapie. L'un des moyens invoqués était le dépassement du plafond des dépenses électorales par le candidat élu. Tout en admettant qu'un tel dépassement pouvait entraîner l'annulation de l'élection, dès lors qu'il apparaîtrait que cette irrégularité a affecté la liberté de choix des électeurs ou la sincérité du scrutin, et tout en reconnaissant que dans le compte de campagne de M. Tapie certaines dépenses effectuées pour son compte n'apparaissaient pas et qu'il y avait bien dépassement du plafond, le Conseil a constaté que ne figurait pas non plus dans le compte du requérant "des dépenses effectuées pour son compte n'apparaissaient pas et qu'il y avait bien dépassement du plafond, le Conseil a constaté que ne figurait pas non plus dans le compte du requérant"²³⁶

Las disposiciones del Código electoral plantean un problema. Mientras que el Consejo de Estado considera que cuando se trata de elecciones locales la inelegibilidad empieza a contar desde el día donde la decisión se ha vuelto definitiva, el artículo LO 128 la hace partir a cuenta de la elección. Nada justifica esa diferencia. El Consejo constitucional no ha tenido en efecto ningún plazo para estatuir. Con relación a las elecciones legislativas de 1993, ha sido necesario atender a 1994 porque intervienen las últimas decisiones, el plazo medio se eleva a ocho meses cuando los medios invocados se refieren a la transgresión de la legislación concerniente, a las cuentas de

²³⁶ Décision n° 89-1129 du 11 mai 1989. Rec. p. 35.

campaña. De manera tal que en esos casos, la duración real de la inelegibilidad se encuentra reducida de manera sensible.

Es por ello que la ley orgánica del 15 de enero de 1995 relativa a la modificación de ciertas reglas concernientes a la elección del Presidente de la República y de los diputados, alinea el régimen electoral de los diputados sobre el derecho aplicable a las otras elecciones.

La inelegibilidad comenzará a correr a partir de la decisión del Consejo. El Consejo constitucional puede no solamente anular una elección, sino también reformar el resultado establecido por la Comisión y proclamar elegido un candidato tomando el lugar de otro. Aunque la ordenanza no lo precisa, un poder tal no existe sino en razón de los errores materiales eventuales cometidos por la Comisión de empadronamiento en el cálculo del número de sufragios.

La decisión del Consejo relativa al contencioso electoral es notificada a la asamblea interesada y publicada en el Diario Oficial. Cuando la elección es anulada una elección parcial tiene lugar en un plazo prescrito por ley. Las decisiones del Consejo no son susceptibles de recurso.

4.9.6. Las incompatibilidades parlamentarias

Mientras que la inelegibilidad se dirige a un candidato, en la medida donde sería descubierta después de la elección, la incompatibilidad se dirige exclusivamente al elegido. Ésta se analiza en una interdicción hecha al parlamentario de acumular el ejercicio de su mandato con otras funciones.

1° Las incompatibilidades con las funciones públicas electivas.- El cúmulo de mandatos de diputado y de senador está prohibido. Todo diputado elegido senador y todo senador elegido diputado cesa de ese hecho al pertenecer a la primera asamblea de la cual es miembro. En el caso donde la elección sería objeto de una contestación, la vacancia de silla ocupada anteriormente no sería declarada sino una vez rendida la decisión del Consejo nacional.

Dos leyes orgánicas n° 85'1405 y 85'1406 del 30 de diciembre 1995, han prohibido el cúmulo del mandato parlamentario con el ejercicio de más de un mandato electivo cuya lista es indicada en los textos: representante de la asamblea europea; consejero regional; consejero general; consejero municipal de París, adjunto del alcalde de una comuna.

2º Las incompatibilidades con las funciones públicas no electivas.- El artículo LO 142 del Código electoral edicta una incompatibilidad general. Están exentos de ésta: los profesores titulares, así como los ministros de culto en los departamentos de Haute-Rhin, de Bas-Rhin y de la Moselle. La generalidad de la incompatibilidad entraña una consecuencia: el funcionario llamado a ejercer un mandato parlamentario debe ser situado en una posición de desapego. Son también incompatibles con el ejercicio de un mandato parlamentario las funciones conferidas por un Estado extranjero, así como aquellas ejercitadas en una organización internacional y enumeradas sobre sus fondos.

Igualmente el ejercicio de una misión temporal conferida por el gobierno a un parlamentario entraña una disposición que no presenta dificultades.

“Toutefois, la Révolution française a été à l’origine d’une décision du Conseil constitutionnel saisi par un électeur de l’incompatibilité entre le mandat parlementaire d’Edgar Faure et la présidence de la mission qui lui avait été attribuée, le Conseil a rejeté la requête en raison de l’absence de qualité pour agir du requérant, tout en montrant sa perplexité en soulignant que les observations présentées par E. Faure en défense étaient essentiellement fondées sur l’incompétence-effective-du Conseil constitutionnel et non pas sur des arguments de fond.”²³⁷

Son incompatibles con el mandato de diputado y de senador, las funciones de presidente y de miembro del consejo de administración así como aquellas de director general y de director general adjunto ejercitadas en las empresas nacionales y establecimientos públicos nacionales.

Una ley orgánica del 13 de enero de 1998 estableció sin embargo que esa incompatibilidad no entra en el caso de que los parlamentarios sean designados como presidentes o miembros de sus consejos de administración en razón de los textos que organizan esas empresas.

Un problema de una naturaleza particular se plantea con la elección de la Asamblea nacional de M. Giscard d’Estaing. Antiguo Presidente de la República, miembro de derecho del Consejo Constitucional. Debería considerársele por ello inelegible, en razón de las disposiciones del artículo 57 de la Constitución que establecían una incompatibilidad entre el mandato

²³⁷ Décision n° 87-6-1 du 24 novembre 1987: *Rec.* p. 57; *Pouvoirs*, n. 26, p. 184.

parlamentario y la función de miembro de Consejo constitucional. El Consejo ha estimado que resulta de la combinación de los artículos 56 y 57 de la Constitución que la elección al Parlamento de un antiguo Presidente de la República es obstáculo para que éste pueda tener una silla en el Consejo.

4.9.7. Las incompatibilidades entre el mandato parlamentario y el ejercicio de una actividad privada

La actividad parlamentaria es suficiente para ser teóricamente declarada incompatible con el ejercicio de una profesión. El tiempo de un parlamentario debería lógicamente ser enteramente consagrado al ejercicio de un mandato que le es confiando. Pero es necesario tomar en cuenta otras consideraciones. Si una incompatibilidad general era dictada, algunos dudarían en abandonar una actividad profesional próspera para solicitar un mandato. De manera que una desigualdad de hecho surgiría entre los parlamentarios sobre la función pública puesta en desapego, teniendo la posibilidad de reintegrarla en caso de un golpe electoral posterior, y las otras, obligadas a abandonar su profesión e inciertas de las posibilidades de encontrarlas en caso de abandono voluntario o forzoso de la vida política.

Así son incompatibles con el mandato parlamentario:

- Las funciones de jefe de empresa.
- Las funciones de presidente del consejo de administración.
- Las funciones de presidente y miembro del directorio.
- Las funciones de presidente del consejo de vigilancia.
- Las funciones de administrador delegado.
- Las funciones de director general adjunto o gerente, ejercidas en tres categorías de empresas cuya característica es la de tener lazos financieros con el Estado y las colectividades públicas; es decir:

i. Las sociedades, empresas o establecimientos gozan bajo la forma de una garantía de interés, de subvenciones, o bajo la forma equivalente, de ventajas aseguradas por el Estado o por

una colectividad pública, salvo en el caso donde esas ventajas deriven en la aplicación automática de una legislación general o de una reglamentación general.

2. Las sociedades que tengan un objeto financiero y lo den a conocer públicamente, así como las sociedades civiles autorizadas.

3. Las sociedades o empresas cuya actividad consista principalmente en la ejecución de los trabajos, la prestación de muebles o de servicios por cuenta o bajo control del Estado, de una colectividad o de un establecimiento público, de una empresa nacional o de un Estado extranjero.

Concerniente a las empresas designadas por el artículo 146-3 del Código electoral, no es necesario que éstas tengan un fin lucrativo. Es lo que ha sido decidido por la presidencia del consejo de administración de una asociación, teniendo por actividad principal la prestación de servicios a sus miembros y actuando bajo el control de una empresa nacional. El Consejo constitucional ha estimado que las funciones ejercidas por el presidente del consejo de administración de la asociación que se encontraba siendo al mismo tiempo diputado, entrañaba en su campo de aplicación.

En razón de los escándalos inmobiliarios, la ley orgánica n° 72-64 del 24 de enero de 1972 ha incluido a las empresas ya designadas como aquellas cuyo objeto es la compra o venta de terrenos destinados a construcciones, sea cual sea su naturaleza o que ejerzan su actividad de promoción inmobiliaria o a título habitual de construcción de inmuebles con miras a su venta.

El artículo LO 146 dispone en su sección 5a que las sociedades que tienen más de la mitad del capital constituido por participaciones de sociedades de empresas o establecimientos visados, son objeto de las mismas prohibiciones.

Ese artículo es aplicable a toda persona que directamente o por interpósita persona ejerza la dirección de los establecimientos concernientes.

Al interior de ciertas funciones donde el cúmulo es posible con el mandato parlamentario, ciertos actos de la función están sin embargo prohibidos. Así un abogado parlamentario no puede cumplir directamente o indirectamente, salvo ante la Alta Corte de justicia de la República, actos en sus asuntos a la ocasión de los cuales, persecuciones penales son comprometidas ante las jurisdicciones represivas para crímenes y delitos contra la cosa pública o en materia de prensa.

El artículo LO 151 prevé que el parlamentario dispone de quince días después de su entrada en función para conformarse con las disposiciones relativas a las incompatibilidades. En caso de contestación, el Consejo constitucional opta por la Oficina de la asamblea interesada, por el Garde des Sceaux, o por el parlamentario mismo, y se pronuncia sobre la calificación de la función a través de los textos o sobre la eventual incompatibilidad.

A fin de permitir una mejor transparencia de la situación profesional de los parlamentarios, la ley orgánica del 24 de febrero de 1972 ha previsto que aquellos serían obligados a declarar en la Oficina de su asamblea, las actividades profesionales que trataban de conservar después de su elección, igualmente deben informar de toda actividad nueva ejercitada en el curso del mandato. Así informado por el parlamentario de su situación profesional, la Oficina puede optar por el Consejo constitucional con la desventaja de seguridad en las motivaciones de opción. La constatación renuncia a su silla y reemplaza supliendo al mismo tiempo.

En 1995 el Consejo constitucional ha sido llamado a rendir una decisión en materia de incompatibilidad.

En 1995 el Consejo llamó a precisar la noción de la interpósita persona y si se aplicaba a la situación de M. Dassault. Se ha estimado que la dirección de hecho debía entenderse de una participación en la conducta general de la empresa, activa, regular, comportando una decisión para afirmar que ésta no se aplicaba al caso de Marcel Dassault. Es evidente que ese parlamentario no ejerce en el seno de dichas sociedades, ninguna de las funciones enumeradas por el artículo 146 del Código electoral e incompatibilidades con el mandato parlamentario y que el conjunto de informaciones relativas al conocimiento del Consejo constitucional no ha aportado la prueba de que Marcel Dussault ejercía de hecho directamente o por interpósita persona la dirección de una o de varias empresas.

4.10. El Régimen Parlamentario en Alemania

Las condiciones sociológicas y psicológicas del parlamentarismo son difícilmente reemplazables por una armadura jurídica. Es lo que los miembros de un comité han pretendido elaborar expresándolo en la ley fundamental para la República federal alemana del 8 de mayo de 1949.

Muy diferente en su espíritu a la Constitución de Weimar, la Carta de 1949 contiene varias disposiciones que deben remarcarse.

Puede afirmarse que los órganos establecidos en 1949 se asemejan a los que había en 1919: un Parlamento, un presidente de la República, un Gabinete dirigido por un Canciller pero su estructura interna y sus relaciones son fuertemente diferentes.

4.10.1. El Federalismo

Es conocido en Alemania como una forma de separación de los poderes y una garantía para las libertades. Después del enfrentamiento de la tiranía nazi, que había realizado un Estado unitario centralizado al extremo, Alemania regresó al federalismo, cuyo principio era el proclamo en el nombre mismo del Estado de una enmienda constitucional.

Cada territorio posee su propia organización constitucional, con un Parlamento, generalmente monocameral, un ejecutivo elegido por el Parlamento y un control de constitucionalidad interna en el Land.

Conforme al principio de participación ligado al federalismo, los Länder constituyen una parte del Estado federal: los quince Länder son representantes en el seno de la segunda Cámara, el Bundesrat.

El número de representantes varía según la importancia de la población de los Länder, pero de manera estrictamente proporcional. Esos representantes no son elegidos a través del sufragio universal; pero son miembros de los gobiernos de los Länder.

La repartición de competencias entre la federación (el Bund) y los Länder opera según las reglas complejas. La constitución distingue tres grupos de materias: aquellas que se recogen de la competencia del Bund (Asuntos extranjeros, Defensa, etc.); aquellas que se levantan de las competencias concurrentes; es decir, en las cuales el Bund como los Länder pueden intervenir: en fin las materias que no figuran sobre ninguna de las dos primeras listas que se recogen de la competencia exclusiva de los Länder.

Ese sistema implica dos consecuencias: por una parte, sobre el plano institucional, una Corte constitucional es indispensable para solucionar los inevitables conflictos de competencia entre el Bund y los Länder; por otra parte, sobre el plan político, una coordinación es necesaria entre los dos niveles, en particular, cuando se trata de materias para las cuales las competencias son

concurrentes. En la medida donde sucede frecuentemente que los partidos políticos diferentes se encuentren en el poder en dos niveles, la repartición de materias debe incitar a la búsqueda de un compromiso. De hecho, se constata en Alemania, como en la mayor parte de los Estados federales, una evolución en el sentido de un crecimiento de los poderes de la Federación.

“Few Western nations have experienced such a numerous radical regime changes in the nineteenth and twentieth centuries as has Germany. In little more than 120 years the country has been governed by an authoritarian constitutional monarchy (1871-1918), an unstable democracy during the period of the Weimar Republic (1918-33), National Socialist totalitarianism (1933-45), military occupation (1945-9), two separate German States in the post-1949 period, a liberal democratic one in western Germany and a communist one in the eastern part of the country since 1990 a unified democratic German State.

Most observers in the early post-War II period were pessimistic about the future of German's democracy. Too numerous and powerful seemed the institutional and cultural legacies of the authoritarian period and too heavy the political and economic load the country had to shoulder through military defeat, wartime destruction, occupation and the massive influx of millions of refugees and those expelled from eastern Germany during the war and in the post-war period”.²³⁸

4.10.2. El Parlamento

El parlamento comporta dos cámaras que implican para el federalismo: el Bundestag (Diète) que representa al pueblo entero de la federación y el Bundesrat que representa a los Estados. Las elecciones en el Bundestag tienen lugar según un modo de escrutinio, que combinado con la representación proporcional y el sistema mayoritario favorece a los grandes partidos.

“Le Bundesrat a l'initiative des lois conjointement avec le Bundestag et le gouvernement fédéral, mais il ne dispose, en principe, que d'un veto suspensif contre les textes votés par l'autre Chambre. Ce veto ne revêt un caractère absolu que si l'existence des Lander est mise en cause, si la loi en question restreint les droits fondamentaux des citoyens ou enfin si elle concerne les partis ou le régime électoral. Mais ce qui est plus important encore, c'est que le Conseil fédéral (Bundesrat) est le garant de l'ordre démocratique. En effect, dans les cas où le gouvernement est

²³⁸ Colmer. J. M., *Political Institutions in Europe*. London, 1996, p. 62.

autorisé par la constitution à se passer de l'assentiment de la Chambre populaire, il ne peut agir sans l'accord du Bundesrat. Il y a là un cas curieux d'utilisation du fédéralisme à l'effet de maintenir l'équilibre parlementaire entre l'exécutif et le Parlement".²³⁹ El Bundesrat presenta la originalidad de una segunda Cámara que, lejos de tener afectados sus poderes por el declive general del bicameralismo, los ha, al contrario, reforzado. Su papel, como garante del orden democrático, no es extraño a esa evolución.

"Malgré cet échec relatif du projet initial de Prusse, la République de Weimar se caractérise par l'approfondissement du mouvement d'unitarisation des institutions et de la société allemandes, s'éloignant du Staatenbund antérieur (Confédération) pour devenir un Bundeestaat (Etat fédéral). Certes, la Prusse continuait à exister, mais sa signification n'était plus la même avec le passage à la République; le "dualisme"-c'est-à-dire cette osmose, voire cette confusion entre elle et le Reich-s'effirait, et son système politico-administratif fut décentralisé à l'échelon provincial."²⁴⁰

4.10.3. La Corte Constitucional

El control de la constitucionalidad es asegurado por una Corte constitucional federal, instituida por el artículo 92 de la constitución y organizada por una ley del 12 de marzo de 1951. Sus miembros, en un número de 16, son elegidos para 12 años, entre las personalidades calificadas por sus competencias jurídicas, mitad por el Bundestag, la otra mitad por el Bundesrat. Ese sistema implica de hecho que las designaciones no pueden hacerse por acuerdo entre los dos grandes partidos y que los jueces estén ligados a esos partidos. "La Cour est divisée en deux chambres dont les attributions sont différentes. Les pouvoirs de la Cour sont considérables et elle est beaucoup plus qu'un juge de la constitutionnalité au sens strict: elle est un gardien du régime et un régulateur de l'équilibre politique entre les organes de l'Etat et les forces politiques du pays. Elle examine d'abord les litiges relatifs au fonctionnement des pouvoirs publics elle trache les conflits de compétences entre les Länder ou entre le Bund et les Länder; elle peut être saisie de conflits entre des organes fédéraux (par exemple d'une décision de dissoudre le Bundestag)."²⁴¹

²³⁹ Groser, A., *L'Allemagne de notre temps*, Paris, 1970, p. 222.

²⁴⁰ Balme, R., Garraud, P., *et al.*, *Le territoire Pour Politiques: Variations Européennes*, Paris, 1994, p. 49.

²⁴¹ Beguin, J. C., *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en R.F.A.*, Paris, 1982, p. 215.

La Corte está dividida en dos cámaras cuyas atribuciones son diferentes. Los poderes de la Corte son considerables y es más que un juez de la constitucionalidad en el sentido estricto: es guardián del régimen y un regulador del equilibrio político entre los órganos del Estado y las fuerzas políticas del país. La Corte examina en primer lugar, los litigios relativos al funcionamiento de los poderes públicos: resuelve los conflictos de competencias entre los Länder, o entre el Bund y los Länder; también conoce de los conflictos entre órganos federales (por ejemplo, de una decisión de disolución del Bundestag).

En segundo lugar, asegura el control de la constitucionalidad de las leyes y los actos infra-legislativos. El control, que es ejercitado *a posteriori*, ha sido conocido de manera extensiva. La Corte puede escoger *in abstracto*, fuera de todo litigio, sobre la demanda del gobierno federal, de un Land o de un tercero del Bundestag, pero también en concreto sobre un reenvío por un tribunal o también por un particular, sobre la excepción de constitucionalidad, en caso de violación del derecho fundamental.

En tercer lugar, la Corte asegura una especie de policía de la moralidad política: puede pronunciar a demanda del gobierno, la privación de los derechos fundamentales de los individuos culpables de las actividades contrarias a los principios del régimen y marcar prohibiciones a un partido político por la violación de una ley fundamental; ello implica un poder enorme.

4.10.4. El Presidente de la República

Es elegido por cinco años por la Asamblea federal que se compone de diputados del Bundestag y de un número igual de miembros elegidos a escrutinio proporcional por las Dietas o los Länder. Así la presidencia está desprovista del carácter plebiscitario que le atribuía la constitución de Weimar, haciendo del presidente del Reich, el elegido del pueblo.

“D’ailleurs la Charte de 1949 n’accorde au chef de l’Etat qu’un rôle extrêmement effacé. Non seulement elle le prive des prérogatives dont disposait son prédécesseur du IIe Reich, notamment du droit de soumettre au référendum des lois votées par le Parlement, mais encore elle réduit quasiment à rien les pouvoirs auxquels il pourrait prétendre dans le cadre du parlementarisme traditionnel. Il n’a pas l’initiative des lois, son rôle normal dans la formation du Cabinet est effacé,

il ne dispose du droit de dissolution que dans des conditions dont il appartient à la Diète de permettre la réalisation”.²⁴²

Por tanto, si a primera vista los constituyentes de Bonn no parecían haber reeditado la imprudencia de aquellos de Weimar que habían cedido a la preocupación de establecer una presidencia fuerte, no pudieron evitar encontrar una puerta a la aventura instituyendo al “estado de necesidad”.

El presidente no puede hacer nada por sí solo, pero con la complicidad del Canciller, podría legalmente suprimir el parlamentarismo y la democracia.

4.10.5. El Canciller

La cadencia rápida con la cual se sucedieron los ministerios de la República de Weimar, ha incitado a aquella de Bonn a acentuar la estabilidad gubernamental.

Con la experiencia anterior que mostraba que los gobiernos eran revertidos por una coalición de extremos, nacionalistas y comunistas, es decir, por una mayoría negativa, los constituyentes han imaginado un sistema que puede resumirse en la siguiente fórmula: no puede revertirse un gobierno sino reemplazándolo. No puede sin embargo exagerarse la virtud de los mecanismos imaginados por los constituyentes de Bonn. La estabilidad política alemana tiene como ventaja, la homogeneidad de la opinión y la disciplina del personal político que tiene un artificio en el procedimiento.

Al inicio de cada legislatura, el Canciller federal es elegido por la Dieta, sobre la proposición del presidente de la República. Si el candidato propuesto no es elegido, la Dieta puede elegir a otro por mayoría absoluta. Pero si no se llega a ella, el presidente puede nombrar al candidato que ha obtenido la mayoría simple, o pronunciar la disolución de la Dieta.

Se penaliza si la mayoría no es coherente. Ésta es la hipótesis de la responsabilidad ministerial.

Si la Dieta desea tomar la iniciativa de expresar su desconfianza al Canciller, no puede hacerlo sino eligiendo a su sucesor en mayoría absoluta.

“Si c’est le Chancelier qui pose la question de confiance et si la Chambre la lui refuse à la

²⁴² Arnold, R., *L’élection et les compétences du Président fédéral allemand*, Paris, 1995, p. 303.

majorité absolue, le président peut, sur sa proposition, dissoudre la Diète dans un délai de trois semaines. Mais si, en autre temps, le Bundestag se ressaisit et élit un successeur au Chancelier, la dissolution n'est plus possible.

Ce système est évidemment ingénieux, mais, il n'est pas aussi efficace qu'on pourrait l'imaginer. Le mécanisme de l'article 67, dit de la motion de censure constructive, n'a fonctionné qu'une seule fois, lorsque le Chancelier Helmut Schmidt a été remplacé par M. Helmut Kohl en 1982, alors que d'autres Chanceliers ont pu être renversés par des procédés informels".²⁴³

Es fácil imaginar que un canciller puede ser constreñido a dimitir o bien por una presión interna de su propio partido o bien por una ruptura de la coalición que lo sostiene. Debe tenerse en cuenta que existe peligro al concebir una situación donde el Canciller se mantuviera en el poder si fuere apoyado por la mayoría; pero con el apoyo del presidente, simplemente porque no existe contra él, una mayoría lo suficientemente coherente para elegir a su sucesor.

4.10.6. El Estado de necesidad

El peligro es mayor cuando se aumentan las facultades que la Carta de Bonn acuerda al ejecutivo en un periodo de crisis. Según una técnica que ha hecho de los constituyentes alemanes, maestros en materia de relojería constitucional, el artículo 81 comporta un ensamblaje de hipótesis, de condiciones, de plazos y de reservas susceptibles de legalizar la destrucción del régimen democrático que de buena fe se ha querido proteger contra sus propios errores.

La hipótesis es aquella donde, aun cuando la cuestión de confianza planteada por el Canciller, no ha sido obtenida por mayoría absoluta, el presidente no ha sin embargo, pronunciado la disolución de la Dieta. Si ésta rechaza un proyecto de ley, del cual el gobierno ha declarado como urgente, el presidente puede, a petición del Canciller y con el consentimiento del Consejo federal, proclamar el estado de urgencia legislativa. El efecto de esa declaración será el de otorgar al texto litigioso, el valor de ley, en defecto de su rechazo por el Bundestag.

Sin duda, la constitución prevé que la declaración del estado de necesidad, no puede producir efecto sino durante seis meses; que no puede ser renovado sino cuando no autoriza la abrogación o

²⁴³ Amphoux, J., *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale allemande*, Paris, 1962, p. 126.

la suspensión de la aplicación de la constitución; que la Dieta puede poner fin a éste, eligiendo un poder autoritario. El presidente podría entonces gobernar con un gobierno minoritario. Lo que hace esa hipótesis poco probable es el modo de designación del Presidente, que no es un elegido del sufragio universal, sino un hombre del Parlamento y sobre todo del sistema de partidos alemanes.

4.10.7. La polarización partidaria

Es un fenómeno que no fue previsto por los constituyentes, que tiende a disipar los temores a los cuales se hizo alusión anteriormente. Es la disciplina que se ha previsto en el Parlamento de Bonn, disciplina que tiene un efecto de reagrupación de los partidos.

Antes de la reunificación, en parte a causa del modo de escrutinio, pero también por la situación política alemana desde la guerra, había cuatro partidos principales: al lado de los dos grandes, el partido social-demócrata (S.P.D.) y el partido cristiano-demócrata (C.D.U.-C.S.U.); existían dos pequeños partidos, los liberales y los verdes, de manera que el Canciller perteneciente a uno de los grandes partidos, debía ser sostenido por una coalición. Dos grandes combinaciones eran posibles: o bien una coalición de dos grandes partidos (la gran coalición), o bien la alianza de uno de los grandes partidos con el partido liberal, que gozaba así de un papel de partido decisivo.

Desde 1982, el Canciller Kohl se beneficiaba del sostén de una coalición de su propio partido, el C.D.U., con el partido liberal. Esa alianza había sido renovada en 1987, habida cuenta del resultado de las elecciones.

Después de la reunificación, nuevas elecciones tuvieron lugar el dos de diciembre de 1990. Los resultados de ese escrutinio eran atendidos con mucho interés pues se trataba de las primeras elecciones libres organizadas en el conjunto de Alemania desde 1932. Pero aunque había doce millones de electores de más, el sistema de partidos no parece haber cambiado. La coalición C.D.U.-C.S.U.-F.D.P., a la cual se atribuyó el mérito de la reunificación, se benefició de una mayoría reforzada.

El Canciller Kohl, que es el gran vencedor de las elecciones, ha sido reconducido en sus funciones. Con el 33% de los sufragios y 239 sillas, el S.P.D. está debilitado pero permanece como la principal fuerza de oposición. "Le parti communiste, qui avait été déclaré

inconstitutionnel en 1956 a fait sa réapparition sous le peu moins de 10% des voix dans les territoires de l'ancienne R.D.A (mais seulement 2% dans l'ensemble du pays), il a fait son entrée au Bundestag (17 sièges). Quant aux verts, ils ont enregistré un très net recul qui s'explique en partie par le fait qu'ils s'étaient montrés plutôt hostiles à l'unification et que, après la révélation des échecs économiques de la R.D.A., leur critique de la société occidentale de consommation devenait moins crédible. Avec 5% des voix n'ont obtenu que 8 sièges".²⁴⁴

4.11. La evolución del federalismo contemporáneo

En los años de 1950, la Federación ha desarrollado su intervecionismo a la vista de los Länder, recurriendo a la legislación concurrente y adoptando numerosas leyes, edictando principios generales que debían ser respetados por los Landtage (Parlamentos de los Länder).

Con la creación de un ministerio federal en 1962 de la investigación científica, después de la firma dos años más tarde de un « acuerdo de administración » se acentuó la participación de Bonn en los programas de los Länder, y con la creación de un grupo de trabajo en 1970 para una política unificada en materia de formación.

A fin de conservar un control administrativo y una gestión directa sin sobrecargar sus servicios ministeriales, el Bund fue recurso para la fórmula consistente en crear oficios, conteniendo así la competencia extra-legislativa de los Länder. Esos organismos eran de dos tipos: establecimientos no autónomos, como la Oficina Nacional de la Meteorología o la Oficina Federal de la Red Carretera, y organismos y establecimientos federales de derecho público, generalmente dotados de la personalidad moral (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*), tales como la Oficina Federal de Trabajo y la Banca Federal de Alemania. No disponían de recursos institucionalmente definidos para velar sobre los que disponían sus textos y programas.

La tesis de la centralización continua del sistema federal, ha sido influido progresivamente por toda una corriente de análisis de las relaciones intergubernamentales. Claro está, la Federación no ha abdicado al ejercicio de numerosas prerrogativas y continúa difundiendo modelos uniformes sobre los procesos decisionales después de los Länder. Sin embargo, el desarrollo desde los años 60 de la cooperación entre las colectividades públicas ha reforzado el

²⁴⁴ Burdeau, Georges, Hamon, Francis, *et. al.*, *Droit Constitutionnel*, Paris, 1995, p. 225.

establecimiento de papeles y relaciones unilateralmente establecidas alrededor de los polos centralización-descentralización. La multilateralización ha reemplazado la bilateralización tradicional en la definición y la aplicación de las políticas, entrañando un elevación del grado de complejidad de los sistemas decisionales y una probabilidad menor de obtener rápidamente un consenso entre los actores.

Antes de la gran reforma de 1969, numerosas políticas habían sido conocidas y aplicadas bajo la firma de esa *Politikverflechtung* (la obra de Scharpf *et. al.*, de 1976, constituye una de las primeras contribuciones del análisis de ese fenómeno de imbricación de las políticas). Se sabe que a diferencia de los Estados Unidos, la división de responsabilidades entre la Federación y los Estados es en Alemania, más funcional que sectorial: la concepción y la programación del conjunto se recogen del Bund, que no dispone de ninguna administración territorial y debe entonces confiar a los Länder, las tareas de puesta en marcha.

Aquellos que participan en el proceso legislativo nacional por medio del Bundesrat, donde las mayorías no se desprenden necesariamente en función de divisiones de partidos; los intereses socio-económicos regionales ocupan en efecto el primer lugar para un cierto número de dominios, como la política financiera (afrontamiento entre los ricos y los pobres). De hecho, la interdependencia estaba contenida en la Ley fundamental. A partir de los años 50, la práctica de las corealizaciones y cofinanciamientos se había diversificado entre los diferentes y nuevos territorios. Las autoridades federales recurrían a su intervención en los múltiples sectores en la forma de subvenciones. A partir del voto de la ley de 1951 relativa a las autorutas y a las vías federales, el Bund cesa de suplir las condiciones de atribución de las subvenciones. Pero el desarrollo de esa imbricación espontánea de las políticas, iba más allá del margen de maniobra y de iniciativa del Bund. "Il disposait d'une ponoplie d'initiations financières (de développement économique régional, d'amélioration des structures agraires, etc.) qui dotaient ses interventions structurelles ou ponctuelles d'une souplesse remarquable. Se sentant progressivement dépossédés de leurs ressources et compétences, les Lander lui opposèrent dès lors une résistance plus ou moins active, et imposèrent finalement une vaste restructuration des relations intergouvernementales. La réforme constitutionnelle de 1969 n'eut pas pour seul effet de ratifier, et de prendre acte de l'existence de pratiques antérieures"²⁴⁵

²⁴⁵ Balme, R., Garraud, P., *et. al.*, *op. cit.*, p. 55.

El cumplimiento de esas tareas comunes supone un consenso relativamente largo entre el Bund y Länder.

El segundo mecanismo principal de la reforma descansaba sobre las ayudas federales financieras a los inversionistas de los Länder y a los comunes.

Es sobre la base de ese artículo, que las operaciones comunales de financiamiento se intensificaron.

Parece que sin el acuerdo de una mayoría, el Bund no puede poner en marcha fácilmente un cierto número de políticas.

La repartición de los medios financieros entre los Länder se opera en función de los objetivos a seguir, a fin de desaparecer todo riesgo de conflicto entre ellos, según un criterio objetivo-cuantitativo de la importancia de cada Land.

Lo anterior significa que los Länder, colectivamente han rechazado la idea de una política global apta para modificar las disparidades y los desequilibrios del desarrollo entre ellos. La inyección de los recursos financieros se encuentra controlada y la posibilidad de una política nacional estructurante de las vías urbanas ha tenido que ser abandonada.

La interpretación inicial aplicada a la interdependencia de las políticas del Bund y de los Länder, ha sido extendida a las interacciones específicas entre la escala municipal y los niveles territoriales superiores. El proceso de imbricación de responsabilidades, recursos y acciones de los actores públicos territoriales parecería ser acentuado con el paso de los años. Históricamente, la intercomunalidad se ha desarrollado en Alemania como en otros países industriales al ritmo de la intensificación de los que afrontan hoy las grandes aglomeraciones. "Mais c'est aussi verticalement que le phénomène se serait amplifié. Il intégrerait même aujourd'hui pour un nombre croissant de politiques sectorielles un niveau supplémentaire, la CEE ; un important essai a d'ailleurs visé à retracer et à comprendre la convergence des manifestations et sources de blocage des institutions communautaires et des tendances à l'immobilisme du système fédéral allemand. Cette interdépendance des niveaux et acteurs territoriaux n'est cependant peut-être pas aussi généralisée et systématique que le soutiennent F.W. Scharpf et d'autres chercheurs. On peut en effet s'opposer que les formes et l'intensité de ces interrelations varient éminemment selon les politiques publiques, les périodes, et les Länder considérés".²⁴⁶

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 58.

Importantes y significativos, resultan esos matices de interpretación, en particular de un análisis profundo de la política científica y técnica de Bade-Wurtemberg, poniendo claramente en evidencia el margen real de maniobra del cual disponen las autoridades de ese Land para conducir sus propias estrategias

4.11.1. Reformas territoriales y políticas públicas

Es precisamente el grado de imbricación de los niveles territoriales en Alemania, lo que resulta en particular importante y se le atribuye al Bundesrat y al principio de la división vertical de las responsabilidades entre Bund y Länder, lo que ha contribuido a estimular las tentativas de análisis de las políticas públicas territoriales.

Varias obras fundamentales han marcado el desarrollo de esa nueva orientación de la ciencia política alemana; aquel referente a la implementación dirigida por Renate Mayntz (1983), reagrupando los resultados de un programa de investigación lanzado en los años 70, paralelamente a los trabajos conducidos por Estados Unidos y analizando según el método inductivo, las condiciones y efectos localizados en la implementación de las políticas y programas. De la misma manera, las investigaciones de G. M. Hellstern y H. Wollmann han contribuido a introducir la evaluación como objeto del análisis de las políticas públicas en RFA, permitiendo la concepción de la evaluación de la administración ideal.

A esos primeros trabajos, han seguido una gran variedad de producciones, generalmente consagradas a políticas sectoriales. La mayor parte de sus autores reconocen a los sistemas políticos territoriales, sean municipales o regionales, una autonomía de acción más real que la ciencia política o los *Kommunalwissenschaften* (ciencias municipales).

Después de varios años se ha redescubierto el papel autónomo de las comunas en la conducción de las políticas públicas, en particular en el sector social, dominio reputado como privilegio de la extensión centralizada del Estado-Providencia. Ese interés tiende a una renovación de las perspectivas de análisis de las políticas públicas. Por un lado, los actores públicos locales no son más considerados como simples ejecutantes de normas centralmente definidas, pero sí como proveedores directos de servicios, al análisis de la implementación surge aquella de la contra-implementación por la base. Por otro lado, los conflictos centrales del Estado-providencia son

percibidos como prioritariamente localizados en las aglomeraciones urbanas. Debe tenerse en cuenta que el compromiso activo de los especialistas de las ciencias sociales al lado de los hombres políticos de izquierda y de los sindicalismos para concebir y poner en marcha las políticas sociales destinadas a compensar los efectos del Estado providencia se acentuó con el gobierno de Kohl.

Esos investigadores de la Alemania del Oeste han reclamado los trabajos de sus homólogos británicos partidarios del local-socialismo, hacia una alternativa igualitaria y ecologista.

Gracias a ese cambio de paradigma, de la hegemonía de las fuerzas estáticas, surgen nuevas interrogaciones.

“Les politiques publiques se différencient-elles en fonction de l’idéologie partisane des collectivités territoriales qui les portent : plusieurs années après le travail pionnier mais isolé de l’Américain R. Fried, cette problématique inspire des analyses de politiques budgétaires du logement, et de l’aide sociale”.²⁴⁷

Más recientemente, las villas de Baviera y de Bade-Wurtemberg son más ricas que aquellas del Norte, no solamente en razón al ambiente económico, sino también porque son dirigidas por alcaldes apodados “Pequeños Bismarck”. Esa cuestión del impacto de los modelos institucionales variables según los Estados se plantea en la mayor parte de los sistemas federales (en Suiza y en Estados Unidos particularmente), pero toma un relevo particular en Alemania, donde se combinan los pesos de la tradición históricoadministrativa y la influencia de las filosofías institucionales de los poderes de ocupación después de 1945. El caso de Bade-Wurtemberg es sin duda el más original, en la medida donde se encuentra en uno de los ejecutivos locales, los más poderosos recursos institucionales del mundo occidental: elegido directamente por la población para una duración superior a aquella del consejo municipal, sobre bases no-partidarias y dotado de grandes prerrogativas decisionales.

¿Cómo intervienen las colectividades locales territorialmente en las políticas de gestión de la crisis económica y ecológica: lucha contra el desempleo, protección del ambiente?

²⁴⁷ Grüner, H., Jaedicke, W., Ruhland, K., Rote Politik im schwarzen Rathaus? *Politische Vierteljahresschrift*, 29, 1, München, 1988, p. 42.

La intervención creciente de las colectividades locales en las políticas llamadas del desarrollo es objeto de una parte importante de análisis de las políticas públicas. Aún si formalmente las comunas alemanas están en ese dominio, sometidas a un control de prefectos, éstas disponen de un margen mayor de maniobra que las ciudades británicas, las cuales son constreñidas por la concurrencia de las políticas controladas por los distritos. Las relaciones entre el gobierno local e industria son muy antiguas, intensas y recíprocas tanto en Alemania como en Gran Bretaña.

Desde fines de los años 60, la gestión de las colectividades territoriales ha sido considerablemente dinamizada por una renovación de la escena política local. La legitimación local ha llevado a una movilización sin precedente de ciudadanos organizados en iniciativas y múltiples asociaciones. Esa profunda transformación del paisaje político de la Alemania del oeste, ha sido directamente el origen de la relocalización del discurso, de práctica y estrategias de los partidos tradicionales, investida cada vez más de las actividades políticas locales. Ese fenómeno de ascensión del poder ha sido objeto de numerosas tentativas de comprensión, centradas en particular alrededor de tres fenómenos: la modificación del sistema partidario tradicional provocado por la emergencia de los nuevos movimientos sociales y de los Grüne, así como por los movimientos de burocratización de la sociedad, por movimientos de descentralización y de regionalización.

“La thèse de la revalorisation de la politique locale est reprise et développée dans des travaux plus récents tels que ceux consacrées aux formes nouvelles ou “alternatives” de régulation politique, aux formes d’émergence et aux pratiques des nouveaux mouvements sociaux urbains (groupes alternatifs, féministes, squatters, etc), incarnant de nouveaux clivages se substituant à celui longtemps dominant de classe, ou aux politiques innovantes nées dans les villes congérées par les Grüne (enlèvement et traitement des ordures ménagères, transports collectifs, protection de l’environnement, intégration des minorités ethniques et des femmes”.²⁴⁸

La reubicación engloba igualmente la regionalización, en el sentido donde al interior del Länder como la Basse-Saxe o la Rhénanie del Norte de Westfalia, las regiones que no tienen en Alemania, fisionomía institucional claramente delimitada.

Las regiones en el sentido de estructuras-forums, de coordinación y de agrupamiento de las

²⁴⁸ Bullmann, U., et. al., *Zwischenbilanz rot-grüner Politik in den hessischen Kommunen*, Roth and H. Wollmann, Boston, 1991, p. 72.

ciudades y colectividades locales tienen una importancia específica en el sector privado.

Esa tendencia a la descentralización de las actividades públicas provoca una cuestión importante: saber a quién beneficia; al ciudadano, a los representantes o a los funcionarios. Para resolver esta cuestión, debe atenderse a la evaluación de la vasta reforma territorial y funcional de los años 60. En un espacio de diez años, el número de comunas fue dividido por tres y aquél de Kreise, por dos. El proceso de reforma fue sin embargo muy diferente según los Länder: aquellos de Hesse, de Rhénanie o del Norte de Westfalia y de Sarre se mostraron más radicales, suprimiendo de 75% al 85% de las comunas preexistentes y la casi totalidad de aquellas que contaban con menos de 1.000 habitantes, contrariamente a la Rhénanie-Palatinat o al Scheleswig-Holstein, resueltamente moderadas y protectoras de pequeñas colectividades locales.

Las resistencias al reagrupamiento fueron particularmente fuertes en las regiones menos densamente urbanizadas, como el Bade-Wurtemberg, donde las peticiones de la población y los procesos intentados por las comunas contra el Land se multiplicarían, conduciendo a éste a favorecer la solución mediante una asociación intercomunal en lugar de la gran comuna. Un balance de esa reforma puesta en marcha en la región de Westfalia oriental subraya su déficit democrático, de inspiración esencialmente tecnocrática, su objetivo central era el de reforzar los aparatos administrativos existentes y accesoriamente consolidar las estructuras de la representación democrática.

“A partir d'une enquête exhaustive menée auprès de l'ensemble des habitants d'une commune fusionnée en 1978, on a de même montré l'ampleur du déclin de l'identité communale et de la confiance dans les institutions locales. D'autres effets pervers de la réforme sont apparus au fil des observations et de recherches qui lui ont été consacrées en grand nombre, et notamment le maintien, voire l'accroissement des disparités intercommunales d'équipements et de services: analysant les effets de la réforme sur l'agglomération de Siegen fait clairement apparaître que, contrairement aux objectifs affichés, les communes péri-urbaines ont vu leur position se détériorer en particulier en termes d'équipements sociaux, tandis que la capacité d'attraction et d'intégration des communes centres s'affaiblissait également, si bien que les seules bénéficiaires de la réforme semblent avoir été les communes périphériques”.²⁴⁹

²⁴⁹ Albertin, L., Keim, E., Werle, R., *Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Réformer, Geplante Erfolge und politische Kosten der kommunalen Neugliederung. Fallstudien in Ostwestfalen-Lippe*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1982, p. 372.

Los valores y criterios de apreciación de esa reforma han fundamentalmente evolucionado en más de veinte años.

Las múltiples oposiciones a la reforma electoral, le reprochan haber creado una distancia mayor entre las élites locales y la población, los ciudadanos habituados a las relaciones interpersonales de proximidad estrecha con sus representantes debían dirigirse al alcalde que se encontraba alejado.

Los Länder han buscado compensar ese déficit democrático, rehabilitando en esas villas de cierta importancia, a los consejos de distrito o de colonia, ya instituidos en Berlín en 1920, y a ese sujeto, es una de las primeras experiencias institucionales de la democracia inframunicipal en el mundo.

4.11.2. La rehabilitación del territorio unificado

Después de la revolución democrática de noviembre de 1989, de las primeras elecciones legislativas libres de marzo de 1990, y de la creación de una unión económica, monetaria y social con la RFA el primero de julio de 1990, la unificación de las dos partes de Alemania tuvo lugar el 3 de octubre de 1990.

El mayor problema es sin duda el desajuste económico que se opone en la antigua R.F.A al territorio de los nuevos Länder, cuya estructura económica en 1990 era comparable a aquella de Alemania federal en 1965. En la antigua RDA, las consecuencias de una transformación económica brutal que ha entrañado la desaparición de cuatro millones de empleos entre 1990 y 1992, así como el retraso considerable en materia de infraestructura y de creación de nuevos polos económicos, se traducen en un nivel de vida por habitante de 36,5 % del nivel de la Alemania del oeste en 1992, y por una debilitación estructural de las finanzas regionales y locales este-alemanas. Ese verdadero marasmo rompe con la relativa homogeneidad económica y social que caracterizaba a la antigua RFA.

Alemania cuenta con 16 Länder. Aquellos de la RDA habían sido suprimidos en 1952 y reemplazados por un sistema centralizado compuesto de 14 circunscripciones.

Los problemas de integración de la nueva Alemania son enormes. Sin duda, numerosos errores continúan siendo cometidos, pero existen también serias oportunidades de adaptación.

Desde la reciente unificación, la división entre el Este y el Oeste, se manifiesta de manera objetiva; sus sociedades respectivas han sufridos contrastes irreversibles desde 1940.

Numerosos estudios han sido consagrados igualmente en los años 80 a la división entre el Norte y el Sur, que se encuentra en pleno dinamismo económico.

La división Norte-Sur, se ha traducido en el curso de los últimos veinte años, por un crecimiento económico de los Länder del Norte, inferior al nivel medio nacional y un declinaje de su productividad.

Desde los años 60, tres evoluciones han caracterizado el desarrollo sociopolítico del territorio oeste-alemán :

1. Una acentuación de las disparidades socioespaciales interregionales e intercomunales, reforzadas por el abandono de las políticas nacionales estáticas de compensación.
2. Una reducción y una restructuración de la expedición de los servicios públicos, bajo el efecto de la ascensión del conservadurismo económico, conduciendo en particular a las colectividades locales a retirarse del ejercicio de sus funciones ligadas al consumo colectivo, en beneficio de las instituciones y de las iniciativas privadas o asociativas.
3. Una removilización de la escena política local en favor del desarrollo económico: por diferentes acciones, promoción de la imagen de la ciudad, subvenciones a las empresas públicas y privadas.

Indudablemente, las comunas y colectividades locales parecen jugar un papel más activo en la economía por la movilización de las potencialidades y los recursos, coordinados con sistemas estructurados.

Las corrientes de interpretación de esos fenómenos, inspiran numerosas investigaciones en la actualidad.

4.11.3. La Constitución y reunificación

En 1990 después del Régimen Comunista de la República Democrática Alemana, por primera

vez desde 1945, las circunstancias eran favorables a la reunificación de la Alemania. Para llegar a ese fin, había según la ley fundamental, dos voces posibles: aquella del artículo 23, que permitía a los partidos de Alemania adherirse a ésta; aquella del artículo 146 que establecía que la “ley fundamental” se volvía caduca el día de la entrada en vigor de una constitución adoptada por el pueblo alemán en plena libertad de decisión.

El procedimiento del artículo 23 había sido utilizado en 1957 para la adhesión de la Sarre y fue ello lo que se retuvo en 1990 después de algunos años de titubeos, pues era el más rápido y el más seguro.

En efecto, el procedimiento no necesitaba sino un simple acto de adhesión mientras que el artículo 146 suponía como anterior a la reunificación, la elección de una Asamblea constituyente y la adopción de una nueva Constitución.

Las modalidades de la reunificación, fueron solucionadas por varios tratados concluidos entre los Estados alemanes. Después de haber reconstituido los cinco Länder que habían sido suprimidos en 1953, el Parlamento de la R.D.A. (Volkskammer) votó globalmente su adhesión a la R.F.A. Esos cinco Länder se adherieron a los diez de la R.F.A., y la unidad alemana se proclamó el 2 de octubre de 1990.

En cuanto a la ley fundamental, ésta permanece en vigor, pero ha sufrido algunas modificaciones conforme a las estipulaciones de los tratados de unificación. El artículo 23 ha sido abrogado, a fin de marcar que la unión se había logrado y que Alemania había definitivamente renunciado a los territorios situados en el Estado de la línea Oder-Neisse.

Por otro lado, está previsto que hasta 1995, la legislación aplicable sobre el territorio de la antigua R.D.A. podría derogar ciertos puntos de la ley fundamental.

4.12. El Régimen Parlamentario en Italia

Las instituciones italianas, como han sido establecidas por la constitución del 1º de enero de 1948, son extremadamente fieles al tipo de parlamentarismo clásico. Dos poderes igualmente fuertes, una colaboración necesaria entre ellos, sancionada por dos medios recíprocos de presión. La democracia italiana no es sin embargo exclusivamente representativa: la Constitución instituye en efecto la iniciativa popular y el referéndum.

4.12.1. Un bicameralismo auténtico

Con relación a la mayor parte de las constituciones recientes, la constitución italiana se distingue por un Parlamento cuyo bicameralismo no es solamente superficial; sino concretizado por la existencia de dos cámaras que tienen poderes idénticos. Ese hecho se explica por la situación política existente al momento de la elaboración de la constitución.

Por una parte, los grupos de derecho y de centro, que amenazaban el poder comunista, buscaban atenuar, la fuerza de la representación nacional. La conjetura obligaba a tomar consideración de ciertas exigencias regionalistas que el Senado reclutaba sobre una base regional.

Hasta 1944 la Cámara de diputados era elegida a escrutinio de lista a la representación proporcional, con la repartición de los restantes en el plan nacional.

Los electores podían modificar el rango de un candidato figurante sobre la lista. Gracias al modo de escrutinio, una docena de partidos eran representados en la Cámara.

Para el Senado, la elección había tenido lugar a escrutinio nominal, en razón de un senador para cada 20 000 habitantes, cada región tenía sin embargo, al menos, seis senadores. Cuando un candidato obtenía el 65 % de los sufragios; era elegido; en defecto de ello, estaba la representación proporcional en el marco de la región que era aplicada.

Desde la reforma electoral de 1993, un cuarto solamente de sillas, en cada una de las dos asambleas era atribuida a la representación proporcional.

Las dos asambleas tenían poderes idénticos. Una y otra podían poner en causa la responsabilidad del Gabinete y obligarlo a dimitir. Pero éstas corrían también riesgos análogos: podían ser disueltas.

Las cámaras eran investidas del poder legislativo. Sin embargo, el ejercicio de ese poder presenta ciertas particularidades. En primer lugar, en los términos del artículo 71 de la Constitución italiana, el pueblo ejerce la iniciativa de leyes, mediante una proposición presentada por cincuenta mil electores y constituyendo un proyecto redactado en artículos, lo que no es sino un derecho de petición.

Por otro lado, las regiones, cuya autonomía es muy poderosa, disponen de ciertas materias de un poder legislativo concurrente a aquel del Estado. En tercer lugar, un parte del poder legislativo puede ser ejercitado por las comisiones parlamentarias o por un referéndum.

4.12.2. El poder legislativo de las comisiones parlamentarias

Instruidas por la experiencia del procedimiento legislativo tradicional, los constituyentes italianos han adoptado una disposición que desposee parcialmente al Parlamento de sus prerrogativas legislativas.

En efecto, el artículo 72 de la constitución dispone que las cámaras pueden confiar a las comisiones, no solamente el examen de un proyecto, sino también la adopción definitiva de un texto legislativo.

Hasta la adopción legislativa del texto por la comisión, ésta puede ser elegida, a demanda de la mitad de sus miembros, del gobierno o de un 60 % de los diputados. El proyecto debe ser discutido por la Cámara misma. A pesar de esa posibilidad, el procedimiento de la comisión legislativa ha sido abundantemente utilizado. "Comme il est exclu pour certaines matières importantes (questions constitutionnelles ou électorales, ratification des traités, budget, dispositions fiscales), il permet à la chambre d'être soulagée de l'élaboration des règles techniques. Celles-ci sont adoptées après une discussion entre les spécialistes et le ministre intéressé qui participe aux travaux de la commission".²⁵⁰

4.12.3. El referéndum abrogativo

El artículo 75 establecía que quinientos mil electores o cinco Consejos regionales pueden demandar la organización de un referéndum para decidir la abrogación de una ley, salvo en ciertas materias particularmente, por razones muy comprensibles en materia fiscal.

Cuando se reúnen las firmas, la organización del referéndum es obligatoria. El artículo 75 prevé que una ley determinaría el procedimiento aplicable. Los partidos políticos han sido durante largos años, hostiles a la democracia semidirecta y la ley no ha trascendido.

No fue sino hasta 1970 cuando la democracia cristiana permitió un referéndum destinado a abrogar la ley que autorizaba el divorcio.

El procedimiento que organizó la ley del 25 de mayo de 1970 era lo suficientemente complejo.

²⁵⁰ Burdeau, Georges, *et. al., op. cit.*, p. 227.

La ley permite declarar admisibles ciertas demandas, pero impide la organización lo suficientemente frecuente de consultas porque desde 1974, más de treinta referéndums han podido ser organizados.

“Si les neuf premiers n’ont pas abouti, en revanche, les partisans du « oui » l’ont très nettement emporté à la plupart des référendums suivants, et notamment à ceux concernant la limitation du développement, de l’énergie nucléaire (1987), la suppression du financement public des partis et la réforme électorale (1993). Pour que la loi visée par le référendum soit abrogée, il faut non seulement que la majorité des votants se soit prononcée en ce sens, mais aussi que le taux de participation ait été au moins égal à 50 %. Sinon, la votation est déclarée nulle et non avenue, comme ce fut le cas en 1990 à propos d’un référendum sur la chasse et les pesticides, qui avait été lancé par les écologistes”.²⁵¹

El referéndum ha tenido en Italia al menos tres consecuencias políticas importantes: éste ha permitido a los ciudadanos participar en los grandes debates de la sociedad, como el divorcio, la escala móvil de los salarios, y ha contribuido al desarrollo del partido radical, que ha originado varias proposiciones.

Por otra parte ha contribuido a reforzar los poderes de la Corte constitucional competente para admitir o rechazar las peticiones a la vista de las disposiciones del artículo 75 de la constitución.

En fin, en la medida donde la iniciativa es tomada fuera de los partidos, ha permitido a los ciudadanos expresar su descontento a la vista del sistema político y en general del sistema de partidos.

Ante la imposibilidad de obtener una revisión de la constitución, el referéndum aparecía como el único medio de provocar una reforma. Así el referéndum del 18 y 19 de abril de 1993, que se refería a diez cuestiones, ha permitido una modificación parcial, pero importante, de la ley electoral relativa al Senado.

Abrogando algunos artículos de la ley en vigor relativa al Senado, se ha introducido para la elección de tres cuartos de los senadores, la elección a escrutinio mayoritario uninominal; lo que ha obligado al Parlamento a adoptar una nueva ley electoral, no solamente para el Senado sino igualmente para la Cámara de diputados.

²⁵¹ *Ibidem*. p. 228.

4.12.4. El presidente de la República y el gobierno

El presidente de la República, goza, según la letra de la constitución, de una situación privilegiada si se compara a aquella de su colega francés de la Cuarta República. En primer lugar, es elegido no por el Parlamento, sino por un colegio que comprende a los miembros de las dos cámaras, tres delegados por región, lo que hace sesenta delegados no parlamentarios.

La elección tiene lugar a escrutinio secreto, en la mayoría de las dos terceras partes para las tres primeras rondas, enseguida a la mayoría absoluta.

Ese modo de designación señala en la práctica, la división de las fuerzas políticas italianas. "Quant aux compétences présidentielles, elles sont importantes. Il convoque les chambres et peut les dissoudre ensemble ou séparément. Il est autorisé à demander aux chambres une seconde délibération et à leur adresser des messages. Il dispose du pouvoir réglementaire et de toutes les attributions traditionnelles d'un chef d'Etat parlementaire (nomination des fonctionnaires, prérogatives diplomatiques pour accéditer les ambassadeurs et ratifier les traités, grâce, etc.).

Cette énumération impressionnante ne doit pas faire oublier que, paralysé par son irresponsabilité et par la nécessité du contreseing ministériel, le président de la République n'est que le prête-nom du Premier ministre".²⁵²

Esa enumeración impresionante no debe olvidar que paralizada por su responsabilidad y por la necesidad de contraseña ministerial, el presidente de la República, no es el prestanombres del Primer ministro. Solamente ese Primer ministro, es quien lo nombra. La Constitución italiana no contiene en efecto ninguna de esas restricciones que, en Francia eliminaban el poder del presidente.

Sin duda debe designar al jefe de gobierno según las reglas parlamentarias, pero esas reglas lo ligan a una cierta libertad de maniobra.

Para medir la importancia de la institución presidencial en Italia, debe tenerse en cuenta en efecto, la ausencia de cohesión de la mayoría parlamentaria y de las divisiones internas de partidos, particularmente de la democracia cristiana. En circunstancias difíciles, el presidente es el único poder oficial susceptible de ser escuchado por la nación.

²⁵² Escaras, J. C., *La justice constitutionnelle en Italie*, Cahiers du C.D.P.C., Université de Toulon, 1988.

4.12.5. La Corte constitucional

La Corte constitucional estaba prevista por la constitución, pero no se puso en práctica sino ocho años más tarde, particularmente porque no establecía la designación de sus miembros. Éstos son 15 y se nombran por 9 años según un procedimiento lo suficientemente complejo: un tercio es nombrado por el Parlamento en sesión común, un tercio por el Presidente de la República y un tercio por las magistraturas supremas (Corte de casación, Consejo de Estado, Corte de cuentas). Éstos pueden ser elegidos para sus competencias, entre los miembros de las profesiones jurídicas (magistrados, abogados y profesores de derecho de las universidades), pero está claro que en la práctica, habida cuenta del modo de designación, los criterios de elección están muy lejos de ser independientes de toda preocupación política. El presidente es elegido por la Corte entre sus miembros, por una duración de tres años.

La Corte dispone de atribuciones muy importantes en materia de control de la constitucionalidad de las leyes. Ésta ejercita un control de la constitucionalidad *a priori*, sobre las leyes regionales y un control *a posteriori* sobre las leyes del Estado y de las regiones. La Corte es elegida por vía de excepción por los tribunales. Está también encargada como en un Estado federal, de solucionar los conflictos de competencias entre los órganos del Estado y entre el Estado y las regiones, y puede estatuir en materia penal para juzgar las acusaciones contra el Presidente de la República y los ministros. Esas competencias han dado a la Corte un papel de primer plano, netamente político.

4.12.6. La crisis del sistema político italiano

Italia atraviesa desde hace algunos años una crisis profunda que afecta a la vez a las instituciones políticas y a los partidos. Los dos elementos se encuentran ligados.

Ese era un carácter esencial de la vida política italiana que se desarrollaba fuera del marco constitucional. Todo se decidía en el seno de los estados mayores partidarios, la formación del gobierno, su composición y su caída, así como el nombramiento de funcionarios o la organización de empresas nacionales.

El pluralismo de los partidos se complicaba de hecho por la diversidad de las tendencias que se afrontaban en el seno de cada formación. Fusiones y cismas se sucedían con relación a los socialistas. En cuanto a la democracia cristiana, ésta era una federación de clanes y de facciones.

“Les gouvernements devaient s'appuyer sur des coalitions, dont la démocratie chrétienne constituait l'élément principal et permanent, mais qui associaient le parti socialiste et trois partis plus petits. Cete formule était connue sous le nom de « pentopartismo ». Le système souffrait des très graves défauts, qui l'ont discrédité aux yeux d'une vaste majorité de l'opinion publique. Le premier était l'instabilité ministérielle. Certaines des composantes se retiraient parfois de la coalition pour tenter un autre combinaison. Aussi la durée de vie moyenne des gouvernements était très courte. Entre 1945 et 1991, l'Italie a ainsi connu cinquante gouvernements. Il existait d'autre part une corruption très étendue”.²⁵³

Dos factores principales han contribuido directamente a una transformación del sistema político, tan profundo que se ha llegado a llamar la Segunda República.

El primero es la operación de “manos propias”. Los procuradores de la República han realizado persecuciones judiciales, con relación a los asuntos de corrupción o de colusión con la mafia, contra un gran número de dirigentes de empresas, de funcionarios y de elegidos en todos los partidos políticos. Más del 10% de los parlamentarios han sido perseguidos, de los cuales, los más antiguos presidentes del Consejo, Bettino Craxi y Giulio Andreotti. Esos acontecimientos han desacreditado a las elites políticas.

El segundo factor es la reforma electoral, adoptada después del referéndum del 18 de abril de 1993, que había abrogado la ley electoral relativa al Senado. El Parlamento debía en esas condiciones, adoptar una nueva ley, Ésta modificaba profundamente el modelo de escrutinio. Las sillas restantes eran atribuidas a la proporcionalidad.

Las elecciones, que son desarrolladas según el nuevo sistema de primavera de 94, han entrañado una profunda recomposición del paisaje político. Esa recomposición está muy lejos de cumplirse. Las nuevas formaciones son poco estables y son reveladas incapaces de adaptarse a la reforma constitucional profunda.

La crisis política actual puede ser considerada como una crisis decisiva en la medida donde pone en cuestión la legitimidad política por una parte, y el carácter del Estado por la otra.

²⁵³ Zagrebelsky, G., *La Giustizia costituzionale*, Bologna, 1977.

“Elle n’est pourtant que le passage en phase aigue de l’état de crise politique permanent que connaît ce pays depuis l’Unité, état souvent occulté par des phénomènes sociopolitiques plus lisibles: la phase autoritaire du fascisme, l’exceptionnelle expansion économique des trois décennies après la guerre, la lutte contre le terrorisme durant les “années de plomb”. En effet la longue durée met bien en lumière combien l’intégration nationale italienne est problématique, et comment les crises politiques n’y sont que les symptômes d’un malais historique qualifiable “d’anamorphose de l’État-nation”.²⁵⁴

La sociedad italiana se caracterizaba por la segmentación social y por la multiplicidad de poderes: la definición del interés colectivo y el ejercicio del control estático, dominaban el plan político. Las diferencia sociales de origen jamás han sido superadas.

El proceso territorial en Italia ha tenido consecuencias de artificio; por ejemplo la contradicción entre el norte y el Mezzogiorno.

La crisis de la Liberación, pasaje de una régimen monárquico a un régimen republicano, y la reacción del autoritarismo fascista, ha fundado el Estado regional italiano; el cual comprende cinco regiones con un estatuto especial y catorce regiones con un estatuto ordinario.

La crisis de los años 70, conjetura de agitación social y de terrorismo, ha entrañado la aplicación de un estatuto ordinario de quince regiones distintas desde la promulgación de la Constitución. La crisis actual ha hecho resurgir el problema de la reforma de los gobiernos locales. En ese contexto la construcción europea aparece como una oportunidad histórica de superar las insuficiencias de la construcción nacional italiana, conciliando el federalismo europeo y los localismos políticos, pero puede ser verdadero que esa utopía se lleve a cabo en las regiones italianas.

Las temáticas de la crisis, no son jamás suficientes para comprender la vida sociopolítica italiana: esa sociedad ha hecho frente a pruebas decisivas (el fascismo, las fracturas originadas de la Liberación, las olas de terrorismo), permaneciendo indefectiblemente democrática para asumir un desarrollo socioeconómico remarcable sobre bases precarias.

“C’est donc bien qu’elle est dotée de ressources socio-politiques spécifiques, ou du moins négligée par les théories classiques de la modernisation. Cette intuition a amené la recherche italienne à réagir aux travaux sociologiques et ethnologiques d’inspiration anglo-saxonne qui ont

²⁵⁴ Pallida, S., *L’anamorphose de l’Etat-nation: le cas italien*, Bologne, 1992, p. 93.

souvent réduit l'Italie à des caractères prémodernes, et à approfondir la voie gramscienne de réflexion sur la société civile. Tout un courant des sciences sociales en Italie s'attache à comprendre comment un ensemble social fragmenté et un appareil politico-administratif aux capacités incertaines peuvent non seulement perdurer mais aussi parvenir parfois à de hautes performances exceptionnelles: les hypothèses qui y sont élaborées tendent à mettre en évidence l'importance des processus socio-politiques (il paese reale dit-on Italie) et à développer une pensée critique sur la dialectique tradition-modernité".²⁵⁵ En el dominio del desarrollo económico, las investigaciones llevadas a cabo sobre la "tercera Italia" han demostrado que ciertos caracteres económicos y sociales, llamados tradicionales, pueden ser recursos contemporáneos esenciales para el desarrollo económico. Las investigaciones etnológicas se han preocupado en demostrar que las sociedades meridionales italianas no son sociedades modernas y anatómicas, sino cuando se caracterizan por formas de solidaridad que escapan al evolucionismo sociológico (lazos de parentesco, de amistad, de vecindad, de clientelismo) y por una experiencia histórica de la dominación que ha dado vitalidad a los sistemas de mediación social como el clientelismo.

En sociología política, la importancia puesta en Italia por el paradigma político, llama la atención sobre las reglas de juego establecidas entre las autoridades políticas y las organizaciones colectivas de la sociedad civil.

Esa reflexión, frecuentemente simbolizada, es particularmente aplicada a los procesos territoriales: en el corazón del problema de la integración nacional, se plantea la cuestión de una integración territorial aleatoria por la debilidad del Estado, por las disparidades territoriales y los localismos políticos irreductibles.

4.12.7. Los territorios y el intercambio político

La cuestión territorial en Italia es dominada por el carácter artificial de la unidad nacional, derivado de una conjetura diplomática (el apoyo de Francia y la neutralidad de Inglaterra) y militar (la fuerza garibaldina en Sicilia), más que de un trabajo histórico laboriosamente logrado entre 1860 y 1870, a través de un estado cuasicivil, sin base ideológica fuerte; sin base social real.

²⁵⁵ Balme, R., Garraud, P., *et. al.*, *op. cit.*, p. 119.

La unidad italiana ha sido realizada después de mucho tiempo (proclamación del reino de Italia en 1861; guerra contra el “brigandaje” meridional hasta 1865; incorporación de Venecia en 1866 y de Roma en 1870, de manera artificial.

“Dans cette société fragmentée, où le pouvoir politique était fractionné entre de multiples acteurs exerçant un contrôle territorial, l’affirmation unitaire ne fut pas le déploiement sur l’ensemble du territoire national du monopole de la violence légitime et d’une norme légale-rationnelle, mais un compromis politique entre les forces dominantes. L’application du modèle politico-administratif jacobin se heurta à la puissance des réseaux locaux liés à des appartenances municipales, communautaires, clientélistes : la faiblesse de l’organisation centrale ne pouvait que laisse le champ libre à l’accaparement des ressources publiques par ces réseaux”.²⁵⁶

En Italia, la figura política central es aquella del *power broker* (mediador del poder), y la cuestión teórica, la más importante es aquella de la mediación política y del intercambio político.

4.12.8. ¿Un Estado Regional?

En esas condiciones, la opción de la estructuración del territorio, la centralización o la regionalización, es una opción política decisiva que significa, cada vez que se pone en tela de juicio, una dificultad para la integración nacional.

En el momento del resurgimiento, las dificultades del control político eran tales, que las tesis centralistas, inspiradas en la descentralización napoleónica en el Piamonte (1800 a 1815), mostraban su preocupación en estabilizar la situación.

“Ce fut un choix paradoxal puisque beaucoup de théoriciens du Risorgimento étaient favorables aux conceptions fédéralistes, et que les premier gouvernants de l’Etat italien étaient proches des thèses régionalistes d’inspiration anglo-saxonne, thèses que reprit plus tard le mouvement catholique hostile à un Etat unitaire fort. Le pouvoir fasciste n’eut besoin d’aucune modification institutionnelle pour exercer une centralisation autoritaire et une répression des cultures regionales, qui inspirèrent à la clandestinité anti-fasciste une critique de l’Etat autoritaire et un aspiration à un régionalisme libéral”.²⁵⁷

²⁵⁶ Tarrow, S., *Decentramento incompiuto o centralismo ristorato? L’esperienza regionalistica in Italia e in Francia*, Revista Italiana di Scienza Politica, IX, Bologne, 1979.

²⁵⁷ Balme, R., Garraud, P., et. al., *op. cit.*, p. 123.

El regionalismo desarrollado después de la guerra en la Constitución, está directamente inspirado por ese antiautoritarismo, así como por el resurgimiento de la cuestión meridional, el subdesarrollo del sur, su anarquía sociopolítica, constituyendo una encrucijada fundamental. “Mais, dans la mesure où le passage à un régime républicain, approuvé par référendum en 1946, ne s’est pas accompagné d’un mouvement d’affirmation de la souveraineté nationale et de la suprématie de l’intérêt collectif, l’anamorphose de l’État de droit s’est imposée comme seule possibilité de gouverner une société dont l’organisation politique rationnelle apparaît désormais impossible, car il n’y a pas de forces capables de concevoir et réaliser un projet visant au primat de l’intérêt collectif sur les intérêts particuliers”.²⁵⁸

El Estado italiano actual, definido por la Constitución de 1948, no es un Estado federal, ni un Estado unitario, habiendo efectuado una descentralización. Es un “Estado regional”, un Estado en el orden jurídico pluralista, compuesto de varios sujetos de derecho, el Estado y las regiones disponen de un poder normativo propio: el artículo 5 de la Constitución proclama el carácter unitario de la República al mismo tiempo que la afirmación de la autonomía regional. Esa curiosidad jurídica está fundada sobre la tradición italiana del Estado-comunidad, distinto del Estado-persona jurídica, inspirado por la preocupación de impedir el resurgimiento de una concepción totalitaria tal como la había impuesto el fascismo.

La Constitución define cinco regiones con estatuto especial y 14 regiones con estatuto ordinario. El principio constitucional del “Estado regional ha sido sometido a numerosos cambios políticos. La Democracia cristiana, maestra de juego político de la Liberación y heredaria del pensamiento de Don Sturzo, favoreció la aplicación de las primeras medidas regionalistas: la instauración de las regiones con estatuto especial (leyes constitucionales de 1948, para Sicilia, Cerdeña, el Val d’Aoste, completadas en 1963 para el Frioul-Vénétie juliano, después del reglamento del contencioso italo Yugoslavo a propósito de la región de Trieste), estatuto destinado a permitir el tratamiento de los problemas específicos de las zonas subdesarrolladas y de las particularidades culturales de las zonas fronterizas. “Dans l’intention de ses promoteurs les plus fervents, la régionlistion s’inscrit dans ce processus de longue heleine qui vise à acclimater la notion d’Etat en Italie, en le dotant de l’assise sociale et de la crédibilité institutionnelle qui lui ont fait défaut jusqu’alors. L’edification de la République des autonomies, manifeste la recherche d’un

²⁵⁸ Pallida, S., *op. cit.*, p. 103.

rapport renouvelé entre pouvoir et consentement susceptible de renforcer les bases de légitimation de l'Etat, en rapprochant l'administration publique des citoyens, en restaurant la capacité de gouverner et le crédit de l'Etat et en lui fournissant les moyens de répondre activement à la dynamique sociale. Dans cette perspective, la mise en place des régions n'est rien moins qu'une étape de l'unification nationale et l'affirmation du pluralisme institutionnel, un moyen d'intégrer les courants centrifuges".²⁵⁹

Esa reforma fue conocida como una tentativa de reforma del Estado: tentativa de programación susceptible de atenuar las graves disparidades territoriales que el desarrollo económico de los años 50 a 60 no ha hecho sino acentuar.

En 1948 como en 1970, una operación política coherente, organizada alrededor de los principios constitucionales fuertes, se desarrolló lentamente. Sin embargo, en razón de las reticencias del aparato del Estado, su puesta en aplicación ha conocido ciertas concepciones regionalistas.

La crisis política actual, ha permitido la actualización de la reforma, desde hace largos años atendida, la modificación de las instituciones regionales ha transformado el equilibrio de las relaciones centro-periferia, y los equilibrios políticos entre el partido de Estado, aquel de la Democracia cristiana (partido popular italiano) y sus adversarios de izquierda, particularmente, el exPartido comunista (antes PDS, Partito Democratico della Sinistra), cuya implantación local sólida es uno de sus mayores recursos.

El principio de las autonomías locales ha sido afirmado por la reorganización de las instancias locales; ello reconoce la autonomía estatutaria de las comunas, las provincias, las comunidades de montaña, las comunidades metropolitanas. Este principio ha confiado a la legislación, la programación de las regiones; la gestión directa a las otras colectividades.

4.12.9. La política de pragmatismo institucional

Permanece la cuestión de comprender la paradoja que en Italia, a través de un proceso de experiencias incrementadas, ha terminado por establecer un nivel remarcable de programación

²⁵⁹ Mazzecca, D., Musitelli, J., *L'organisation régionale en Italie*, Paris, Notes et études documentaires 4553-4554, Paris, 1980.

sectorial y local ante la ausencia de la opción de programación explícita.

La observación de la institucionalización de quince regiones ordinarias por ejemplo, ha permitido un análisis comparado del trabajo institucional, según los contextos sociales y culturales.

En la gestión de las transformaciones urbanas: los grandes proyectos de reestructuración de metrópolis escapan cada vez más al control político de los gobiernos locales.

El concepto de intercambio político es prioritario en el debate teórico italiano. Éste designa la interacción entre el Estado y la sociedad, en una dimensión de relaciones y de procesos de acción de inspiración contractual. Es definido como un proceso de relaciones donde las posibilidades de acción son intercambiadas entre organizaciones complejas, que detentan un poder político o un poder social. Los intercambios públicos, han tenido lugar no solamente en la política funcional, en el seno del circuito político funcional, como lo subraya la literatura neócorporativista actual, sino también en la política territorial, en el seno del circuito de la política territorial. Estudios recientes certifican que el intercambio político intensivo entre organizaciones públicas y privadas, es la clave para el éxito del sistema. Se ha mostrado, estudiando los intercambios entre los niveles gubernamentales que la fragmentación política italiana ha anticipado de alguna manera la complejidad contemporánea de las relaciones gubernamentales.

El intercambio político es el principio del proceso sociopolítico en ese sistema débilmente integrado y poco regulado por la norma institucional. Ese fenómeno busca el impulso de la creatividad sociopolítica; pero esta búsqueda ha sido minimizada por la influencia y la corrupción (pivotes de la crisis actual).

Para que se dé el intercambio político, es necesario comprender la vida política italiana y su dimensión territorial; en efecto, las condiciones territoriales varían según el tipo de desarrollo socioeconómico y la cultural política local.

4.12.10. La problemática territorial del desarrollo italiano

Un meridionalista señalaba hace algunos años que la movilización para una unificación requería no solamente el desarrollo económico, sino también la modernización de las instituciones, la restauración de la moral pública y el impulso de las energías cívicas y culturales.

En el caso italiano, las cuestiones del desarrollo económico y de los desequilibrios territoriales, se encuentran indisolublemente ligadas a la cuestión política de una unidad nacional. En efecto, las dificultades de la unidad italiana, profundamente hipotética por el dualismo entre el norte y el sur del país, llaman a un tratamiento político de esas disparidades: tratamiento por la imposición, sobre todo el territorio, del monopolio de la violencia legítima por el aparato del Estado y tratamiento por una política de reducción de disparidades territoriales.

A pesar de ese esfuerzo, la programación italiana permanece como una programación ineludible dentro del proceso del intercambio político.

4.12.10.1. La cuestión meridional o la cuestión septentrional

En el curso de la crisis del Estado italiano cuya problemática es la integración política y territorial, se encuentra la cuestión meridional. Tal es el resultado de la historia de la Italia contemporánea, fundada sobre el equilibrio político y la economía de base territorial, que ha mantenido al sur del país en la total dependencia y la incapacidad de generar un desarrollo endógeno.

La unificación económica del país no ha sido realizada jamás, puesto que todas las relaciones de fuerza se han enfocado en el sentido de un mantenimiento de dualismo económico y su territorialización. La genealogía del desarrollo italiano muestra en efecto que el desarrollo agrícola del sur carece de la condición de desarrollo económico e industrial del norte.

Los primeros gobiernos de Italia unificada, procedieron a la unificación administrativa del sistema piemontés y de aquel del antiguo Reino de las dos Sicilias: pero la mayor parte de las medidas económicas del norte del país irían en detrimento de aquellas de la parte central.

En efecto, a partir del año de 1880, un proceso de industrialización concentrado en el triángulo Turin-Milán-Genes, se fija netamente en Italia. La política económica del Estado jugaría un papel esencial: programas de infraestructuras, particularmente ferroviarios y de rearmamento que favorecen la industria siderúrgica del norte y el proteccionismo aduanero, que protegía los productos industriales de la Italia septentrional.

Esa tendencia se encuentra confirmada con el "nuevo meridionalismo" después de la guerra, se trataba para el Estado, de reemplazar la simple política de asistencia por un conjunto

coordinado de acciones públicas, concernientes a la industria y a la agricultura, que obedecían a un sistema decisonal diferente de aquel aplicado al resto del país.

La adopción de esa idea, fue facilitada por la necesidad de Italia de buscar ayuda internacional después de la guerra. Sin embargo, ese proyecto fue en un primer tiempo, reducido por el liberalismo.

Se trataba de asegurar las condiciones de preindustrialización. Sin embargo, ese proyecto fue en un primer tiempo reducido por el liberalismo a una intervención extraordinaria en favor de la agricultura y de los trabajos públicos, apoyada sobre una reforma agraria y sobre la creación de la Cassa per il Mezzogiorno (1950), organismo autónomo encargado de realizar un programa plurianual e intersectorial de intervención para el desarrollo económico y social de las regiones meridionales, con relación a las intervenciones ordinarias de diferentes ministerios. Se trataba de asegurar las condiciones de preindustrialización.

Fue inminente que el crecimiento de la demanda de bienes en el sur, beneficiaría sobre todo a la industria del norte, ya bien estimulada por la liberalización de los intercambios y la adhesión al Mercado común.

Puede señalarse que el resultado final del meridionalismo clásico, es un modelo de sistema nacional en términos de relaciones sociales de producción. El norte del proceso de industrialización, corresponde a la emergencia de la burguesía industrial moderna y correlativamente, al proletariado industrial.

4.13. El Mezzogiorno: un desarrollo sin autonomía

La economía italiana ha seguido una estrategia liberal del desarrollo industrial que ha llevado a un milagro económico de los países europeos más avanzados. Ese tipo de desarrollo no es sin embargo una medida para orientar ese proceso según una dirección territorial equilibrada.

“On ne peut en effet ignorer que l'apaisement des tensions engendrées par le mal développement méridional est toujours passé par l'emigration, vers l'Amerique d'abord, vers les pays européens proches ensuite, vers le nord du pays enfin. Le blocage progressif de ces échappatoires y a provoqué dans la période récente une remontée des taux de chômage qui ont rejoint les mêmes niveaux que trente ans auparavant, avec le facteur aggravant que le chômage est

désormais concentré dans de grandes métropoles (en 1990, 19.7% de la population active sont au chômage dans le sud contre 6.5% dans le centre et le nord du pays)".²⁶⁰

Así, de una sociedad rural después de la guerra, el Mezzogiorno se ha convertido en una sociedad urbana y terciaria dependiente. Las clases medias se formaron, apoyadas sobre el empleo de la administración pública y del sector de la construcción y de los trabajos públicos. Ese pasaje no es efectuado bajo la impulsión del mercado, sino a través de los gastos públicos de asistencia y de inversiones.

Conviene sin embargo precisar que la terminología Mezzogiorno es considerada como globalizante: de los modos de desarrollo diferenciados, apoyados sobre recursos sociopolíticos diferentes.

Se distingue así un modo de desarrollo difuso, articulado sobre pequeñas y medianas empresas, como en la "tercera Italia", sobre el lado Adriático. Esas zonas han conocido poco las políticas públicas de desarrollo y no tienen importantes tradiciones criminales. Las grandes ciudades (Nápoles, Palermo, Bari), se caracterizan por su apego a la metrópoli; su anarquía constituye un contexto favorable al de la economía informal y al de la criminalidad.

Las zonas que han sido objeto de políticas de industrialización con la creación de industrias químicas, siderúrgicas, petroleras, han sufrido un importante decline industrial. Han conocido una gran inestabilidad social y el desarrollo de la criminalidad. La diversidad de esos modos de evolución ha llevado a dos hipótesis que renuevan el acercamiento de la cuestión meridional. La primera es un desplazamiento de la perspectiva: los caracteres sociopolíticos de las sociedades locales meridionales son un factor de dependencia en la sociedad nacional, y son factores determinantes de su capacidad de desarrollo. Por ejemplo, las zonas de economía difusa, son aquellas donde la integración social es más fuerte, la tradición del trabajo independiente ha sido fuerte. "D'où une deuxième hypothèse: celle des effets pervers, entendus comme effets de composition, des politiques méridionales (extraordinaires et surtout ordinaires) telles qu'elles sont médiatisées par les classes politiques nationale et locales. Non seulement ces politiques n'ont pas atteint leurs objectifs explicites, mais elles semblent en outre avoir fait obstacle à tout développement endogène".²⁶¹

²⁶⁰ Balme, R., Garraud, P., *et. al.*, *op. cit.*, p. 140.

²⁶¹ Triglia, C., *Sviluppo senza autonomia*, Bologne, 1992, p. 14.

El intercambio político ha dado lugar a varias consecuencias: el desarrollo político ligado a las protecciones y lazos políticos más que a la capacidad de inserción en el mercado. El crecimiento de la criminalidad organizada, sobre todo donde una tradición de recurso a la violencia ha permitido un control de los recursos públicos y un acondicionamiento de la clase política alimentada en verdaderas formas de modernización criminal.

4.13.1. Las tres Italias

Hoy se considera que la economía central del norte del país y la economía dependiente del sur se juxtaponen a la economía periférica específica de las zonas centrales y nororientales. No se trata de una ruptura con el análisis en términos del dualismo, pues esa “tercera Italia” está en relación de proximidad sociológica y cultural, con la formación social nórdica.

Se trata de la complejidad y de un enriquecimiento de ese análisis, pues el nuevo modo de desarrollo así definido, ha demostrado que las vías de desarrollo son múltiples, tanto al interior de la sociedad nacional como con relación a los recursos sociales considerados como tradicionales, para convertirse en potenciales de modernización.

Ese análisis se apoya en concepciones profundas: en los años 70, el aumento de la demanda de bienes, ha exigido de los sistemas industriales, una reorganización productiva orientada hacia la flexibilidad. En Italia esa tendencia ha beneficiado esencialmente a las zonas del centro y norte. La difusión industrial se ha generalizado, ya sea bajo el impacto de la descentralización de grandes empresas, gracias a la intensidad del espíritu de empresa en esa zona.

En efecto, la construcción nacional y el desarrollo de la industrialización del norte ha dejado substituir a esas zonas, de estructuras sociales tradicionales que han permitido una adaptación del proceso.

Se trataba de territorios organizados alrededor de los centros urbanos de talla mediana, de las funciones artesanales, comerciales y financieras importantes.

La figura productiva dominante era aquella del trabajo independiente, artesanal o agrícola, la ética de ameritarlo y la organización familiar del trabajo.

Con la reflexión de la función de los recursos sociales en el desarrollo, el análisis se desplaza de un razonamiento en términos de dualismo económico, a un acercamiento en términos de formaciones territoriales.

Después de un siglo de unidad política, la sociedad italiana parecía fragmentada en tres formaciones territoriales que no tienen el mismo modo de desarrollo, ni la misma dinámica social ni la misma cultura política.

La sociedad del noroeste, se caracteriza por la modernidad de su cambio social: un desarrollo industrial articulado sobre las grandes empresas. La clase obrera es importante, pero su composición moderna tiene grandes problemas de desempleo. El sector dominante y el sector terciario.

En la sociedad meridional de formación marginal, la marginalización económica se traduce en la importancia de la precariedad y del desempleo. Para la sociedad de centro y nordeste, la formación periférica y las formas de modernización económica han sido diferentes y tardías, con relación al norte: la pequeña burguesía independiente representa una gran importancia para el trabajo independiente en ese ensamblaje social y puede también remarcarse la importancia de los grupos de empleados; el empleo obrero permanece en su postura tradicional.

Esas tres formaciones sociales se han caracterizado también por dos tipos de culturas políticas muy diferenciadas. En las metrópolis del norte del país, el contexto de fuerte diferenciación social y el menor control social, inducen a una movilización sectorial y a un voto de opinión.

Esa sociedad nacional se compone de territorios políticos cuya relación con el Estado respecto a los modos de regulación política, son específicos: las disparidades socioeconómicas y la originalidad política, se conjugan para trazar los territorios italianos. Los territorios son producto de una dialéctica histórica de la diferencia acumulativa.

4.14. Las Culturas Políticas y Territorios

En los trabajos americanos de análisis comparado de las culturas políticas, el caso italiano se encuentra caracterizado por una constante alienación política y una desconfianza social.

La integración problemática del Mezzogiorno al Estado-nación, no tiene únicamente una diferencia de desarrollo, socioeconómico, sino también, es el fruto de una construcción política

que ha producido un desarrollo sin autonomía. Sin embargo sería necesario también, distinguir entre los diferentes modos de regulación política en el seno del Mezzogiorno.

Históricamente en efecto, la crisis de los sectores tradicionales del Mezzogiorno, por la inserción en las reglas del mercado internacional y en aquellas del Estado nación, no ha suscitado un proceso de identificación colectiva, sino un proceso de adaptación sobre una base particular: redes clientelistas, gobiernos privados de tipo mafioso, rebeliones, emigración. El predominio hasta el siglo XIX de la forma latifundista en la agricultura es una de las consecuencias principales de una incompleta racionalización económica y política de la época moderna. El Mezzogiorno aparece así como un emblema de las sociedades que han pasado a una transición de una economía agrícola a una economía asistida.

Esa genealogía histórica funda una teorización de la especificidad meridional con relación a la mediación sociopolítica.

En el siglo XIX el Mezzogiorno era organizado bajo una forma fragmentada del proceso de producción y de las relaciones sociales.

Sin duda, el sistema de mediación específica es la razón de la débil capacidad de acción colectiva y las dificultades de movilización en esas regiones.

La fuerte presencia de los modos de producción premodernos, induce a conflictos de clase. La naturaleza de esos conflictos, determina las interacciones permanentes entre las organizaciones horizontales y las estructuras verticales.

Esa debilidad de la acción colectiva se encuentra ligada a la disgregación social del Mezzogiorno. "En effet la structure de classes dans le Mezzogiorno est caractérisée par une polarisation inédite : d'un côté des classes moyennes, essentiellement composées d'employés du secteur public, dotées d'une assez bonne cohésion sociale, de l'autre la plus grande partie de la population dans une situation de marginalité entretenue par le précarité de l'emploi, la multiplicité des emplois et des sources de revenus".²⁶²

Esa forma de dependencia está nutrida por el intervencionismo público y las transferencias financieras que se generan en la dirección de las familias y las actividades productivas. En ese sentido, la carencia de la acción colectiva se debe en parte al control político ejercido por la clase

²⁶² Catanzaro, R., *Le cinque Sicilie. Disarticolazione sociale e struttura di classe in un'economia dependente*, Rassegna italiana di sociologia, Bolonia, 1979, p. 27.

de régimen que distribuye los recursos de la clientela, pero también del comportamiento de las categorías sociales, que se extienden sobre estrategias de investigación de asistencia, de sistema de pensiones. Pues fundamentalmente en las partes más desprotegidas del sur italiano, la historia ha manifestado una larga lucha contra la pobreza y la precariedad.

4.14.1. Las Subculturas políticas y neolocalismo en la “tercera Italia”

La formación social periférica del centro y del noroeste, se caracteriza por la gran estabilidad de los comportamientos políticos. Pueden describirse ciertas subculturas políticas territorializadas; es decir, un conjunto de valores y de comportamientos políticos estables en el tiempo e inscritos en los territorios.

Globalmente las zonas del nordeste son de tradición católica reinvestida en la democracia cristiana: se habla de subcultura blanca. Las zonas de centro, son de tradición laica reinvestida en los movimientos socialistas y comunistas: se habla de subcultura roja. Todos los indicadores sostienen la continuidad de las orientaciones políticas desde la Unidad: la intensidad y el tipo de huelga en el medio agrícola y después industrial, la tasa de sindicación y la orientación de los sindicatos; la orientación electoral. Esas subculturas constituyen sistemas de mediación política, muy organizados y fuertemente integrados, a las sociedades locales, pero también a la vida política nacional en la medida donde son articulados sobre partidos políticos nacionales.

Los trabajos realizados sobre los procesos de su implantación y de su reproducción son ricos en enseñanzas históricas y etnológicas. Esas subculturas se encuentran formadas entre la Unidad y la Primera Guerra Mundial, alrededor de las encrucijadas económicas de la modernización del país y de las encrucijadas políticas de la formación del Estado italiano. El primer factor discriminante de su implantación es el tipo de estructura económica existente en esas zonas al momento de la industrialización del país.

Los efectos de la industrialización y de la economía de mercados han sido absorbidos por una estructura social fundada sobre la familia y la actividad agrícola.

A ello se agrega la discriminación por una variable ideológica: la implantación diferencial de la tradición católica.

En el centro, la tradición católica era menos viva en el campo y un fuerte movimiento laico se había dado en las ciudades. La hegemonía laica, se impuso rápidamente en la zona de la Toscana.

La relación con el centro del Estado, constituye una tercera variable de discriminación. A excepción de las primeras decenas de la Unidad, durante las cuales, en razón de la oposición de la Iglesia, esas posiciones eran revertidas, la subcultura blanca se desarrollaba frecuentemente con un acceso fácil al centro, mientras que la subcultura roja se desarrollaba en la oposición.

No es sino hasta 1943 que aparecen en las zonas, manifestaciones de oposición. En zonas de subcultura roja la implantación socialista y el movimiento cooperativo determinan la aparición de resistencias al fascismo e impiden la consolidación de aquél en los años siguientes: esas regiones fueron aquellas de la Resistencia, de la organización clandestina y de la represión. Desde las elecciones de 1946 el resurgimiento de las dos subculturas fue ampliamente manifestado. Esas búsquedas han dado lugar a la elaboración conceptual del neolocalismo. Se considera en efecto que esas subculturas territoriales constituyen una reserva de recursos para la organización de intereses de un modelo de representación sensiblemente condicionado por lazos económicos y politicoclocales.

Gracias a los contextos políticos homogéneos, esas zonas de pequeñas y medianas empresas han podido elaborar compromisos sociales por razones de flexibilidad y de control de los costos y de redistribución de las ventajas de desarrollo.

“Ainsi, existe-t-il une construction sociale du marché et une régulation politique spécifiques à une zone vénitienne ou à une zone toscane par exemple. Le néo-localisme est alors défini comme « une division du travail particulière entre marché, structures sociales et, de façon croissante, structures politiques, qui rend possible une flexibilité élevée de l'économie et une capacité d'ajustements rapides aux variations du marché, mais aussi une redistribution des coûts et des avantages du développement à l'intérieur de la société locale”.²⁶³

En la crisis política italiana actual, el debilitamiento de esas subculturas políticas, entraña por el declive de los grandes partidos nacionales que los representan, un proceso crucial. Esas tradiciones políticas articuladas sobre las representaciones nacionales, constituían en efecto un proceso de integración nacional ligado a la centralización de los partidos en Italia. Permanece la

²⁶³ Trigilia, C., *La regolazione localista: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, Bologna, 1985, p. 14.

cuestión de la medida de la socialización política fuertemente reticular respecto al recurso de reactualización de esas subculturas.

4.15. El Régimen Parlamentario Escandinavo

Si se considera la vida política de los países escandinavos, la respuesta afirmativa no es dudosa. En Suecia, Noruega y Dinamarca, cuatro tendencias dividen la opinión (conservadores, liberales, socialistas y agrarios), ninguno ha llegado, salvo excepción (como en Suecia en las elecciones de 1956) a la mayoría absoluta. Dos soluciones son posibles: un Gabinete de coalición o un Gabinete minoritario. Las dos soluciones son utilizadas y son facilitadas por el hecho de que los ministerios son constituidos y entran en función sin tener la necesidad de obtener un voto expreso de confianza.

Es suficiente para ellos el ser tolerado. Sin duda, lógicamente, no existe una diferencia entre la confianza y la ausencia de la desconfianza; pero políticamente es distinto porque una cosa es exigir a los partidos que manifiesten expresamente su apoyo al gobierno y la otra es la de contentarse con su silencio. Su tolerancia sin compromiso, permite la formación de gabinetes minoritarios o de gobierno de relaciones, como el caso de Dinamarca.

“Bien entendu, les gouvernements sont responsables et doivent se retirer s'ils ont été l'objet d'un vote de méfiance. Pourtant quoiqu'ils ne se bénéficient pas de la solidité que confère le bipartisme, l'instabilité ministérielle n'est pas particulièrement accusée dans les démocraties scandinaves. Une explication de cette stabilité pourrait être cherchée dans la mise en oeuvre des mécanismes constitutionnels eux-mêmes. Ainsi au Danemark, les gouvernements minoritaires utilisent régulièrement la dissolution. Ils se maintiennent grâce au soutien de majorités alternatives, puis, quand tout majorité de rechange devient introuvable, ils renvoient la Chambre devant les électeurs”.²⁶⁴

Una razón profunda de la estabilidad gubernamental debe encontrarse en las relaciones de los partidos y la mentalidad de su clientela. Los partidos escandinavos no son partidos de clases, o de categorías sociales, sino que se encuentran sometidos a sus intereses profesionales o económicos, y no consideran que su concurrencia los autoriza a destruirse entre ellos.

²⁶⁴ Burdcau, G., *et. al.*, *op. cit.*, p. 218.

Los factores sociológicos explican esa moderación. Pero debe revelarse la influencia en cierta manera del papel del poder. No se trata de decidir una prueba de fuerza, sino de fijar en el presente, un sitio, la tarea y los medios de cada uno de los grupos en el cumplimiento de una obra de la cual todos deben beneficiarse. El compromiso del gobierno se fija día con día, el gobierno dura en virtud de su necesidad; existe más provecho para cada uno de conservarlo.

Existe un espíritu ligado a la idea de la soberanía absoluta del parlamento que en los países escandinavos no se ha aclimatado del todo. El Parlamento aparecería como un colaborador del gobierno, más que como su rival.

4.15.1. Las fórmulas de las monarquías nórdicas

No puede juzgarse al sistema parlamentario escandinavo como un gobierno de Gabinete en el sentido concreto del término. Existen sin embargo, numerosos rasgos comunes entre el parlamentarismo británico y el parlamentarismo escandinavo.

El carácter esencial del parlamentarismo escandinavo es que las asambleas no ocupan un lugar preponderante como en los regimenes de gobierno por delegación parlamentaria. Pero es una democracia. "Mais c'est une démocratie qui exclut la souveraineté parlementaire. L'exécutif n'y est pas frappé par cette suspicion qui, en France par exemple, définit l'attitude des députés à son endroit. En revanche, l'assemblée n'est pas pour lui l'adversaire qu'on ne peut, et pour cause, éliminer, mais dont on s'emploie à déjouer le contrôle. Il en résulte une distinction, sinon une séparation des pouvoirs, plus authentique que celle qui, ailleurs, n'existe que dans le texte des constitutions : le Parlement ne cherche pas à gouverner et le gouvernement ne réduit pas au silence les représentants du peuple".²⁶⁵

Para explicar la particularidad de esa situación se podría hacer valer la influencia de los factores históricos, aquellos de las mentalidades realistas y la influencia de la oratoria. Se podrían también remarcar las estructuras sociales donde la diferencia de los intereses no elimina el sentido de la solidaridad profunda. Sin negar el interés de esas consideraciones generales, debe considerarse el efecto del juego de los factores específicos.

²⁶⁵ Burdeau, G., *Traité de Science Politique, T. IX. Les Façades Institutionnelles de la Démocratie Gouvernante*, Paris, 1976, p. 256.

En los países escandinavos como en Inglaterra, el parlamentarismo ha precedido la democracia. Esa cronología es importante pues ha permitido el impulso del espíritu parlamentario para el progreso del sufragio universal, imponiendo una fórmula favorable a la hegemonía de la representación nacional. Sin duda en Francia, el régimen parlamentario ha sido anterior a la democratización del sufragio, pero las revoluciones han revertido este rasgo, teniendo por consecuencia el establecimiento de una reestructuración. Los partidos más cercanos de las aspiraciones populares son acomodados. En Suecia, en Noruega y en Dinamarca, el mantenimiento de la monarquía evita solucionar el problema de la naturaleza del papel del ejecutivo, favoreciendo la integración de la democracia en los marcos del parlamentarismo.

Un segundo elemento que amerita atención tiende a la organización partidaria de la vida política. En los tres países que representan el interés de esta exposición éstos son numerosos. Por tanto, esa pluralidad, para no facilitar el funcionamiento del régimen parlamentario, parece no provocar los mismos inconvenientes. "Cela tient sans doute d'abord au fait que tous les partis sont disposés à jouer loyalement le jeu constitutionnel. Les partis extrémistes ne sont pas assez forts pour peser sur le déroulement de la partie. Ensuite les partis scandinaves ont un enracinement social plus profond que ceux de l'Europe latine. Je ne veux pas dire par là que leur caractère de partis de classe est plus accusé, mais qu'ils sont davantage liés à une organisation sociale qui les empêche de se comporter en forces autonomes. Ils sont solidaires d'une multiplicité de groupements, associations, coopératives, églises, qui les contraignent à adopter des vues pragmatiques et à s'écarter de ce que l'on appelle les jeux stériles de la politique. Assurément il ne faut pas exagérer ce réalisme. Il est suffisant cependant pour atténuer les effets du domotisme partisans et faciliter les compromis".²⁶⁶

Probablemente es el sentido de su responsabilidad, lo que ha conducido a los partidos, a aceptar un modo de formación de los gobiernos que es uno de los rasgos más originales del parlamentarismo nórdico. Los ministerios están constituidos y entran en función sin tener necesidad de obtener un voto expreso de confianza. Les es suficiente el ser tolerados por la Cámara. Es solamente en esta hipótesis donde éstos tienen un voto de desconfianza con la obligación de retirarse. "Fondé sur une présomption et non sur une attitude positive du Parlement, ce parlementarisme a été qualifié de négatif par M. Fusilier.

²⁶⁶ Burdeau, G., *op. cit.*, p. 259.

Son originalité a cependant été contestée car on a fait valoir qu'il est spéciaux d'opposer la confiance à l'absence de défiance: si le Parlement ne manifeste pas sa défiance au gouvernement, c'est que la confiance existe implicitement.

Quant au fond le raisonnement est exact. Seulement il faut tenir compte de la forme et, à cet égard, il est bien certain que c'est une chose que d'exiger des partis qu'ils manifestent explicitement leur soutien à une équipe gouvernementale et que c'en est un autre que de se contenter de leur silence".²⁶⁷

No hay en ese caso, sino una diferencia de procedimiento pero ésta es capital, excluyendo todos los procedimientos de intención: lo que califica a un gobierno por su acción.

Así se encuentra establecida la fórmula de los gobiernos minoritarios que el parlamentarismo escandinavo ha difundido. Por otro lado, la tolerancia silenciosa del parlamento conserva la autonomía del ejecutivo. Porque no debe su existencia a un voto de la asamblea.

4.15.2. Los gobiernos de coalición y gobiernos minoritarios

El procedimiento de formación del ministerio sin intervención del Parlamento toma todo su interés. De hecho, en los países nórdicos. Es extremadamente raro que un solo partido sea mayoritario. La representación proporcional, no le permite contar a la asamblea con una mayoría homogénea. Así, aparentemente, entre el régimen inglés y aquel de los países escandinavos, existe una diferencia sensible porque éstos no conocen prácticamente sino gobiernos de coalición o gobiernos homogéneos pero minoritarios. Por tanto, esas fórmulas provocan una inestabilidad gubernamental, no engendrando en Suecia ni en Noruega, el mismo inconveniente.

A esa estabilidad de los gobiernos de coalición nórdicos, varias razones han sido aportadas remarcando especialmente la madurez de un personal político que no se considera sino esencial en la actividad parlamentaria.

Las coaliciones de ese tipo, no presentan ninguna cohesión política; la política de la mayoría es indefinible, no es posible oponerla a otra política. "Au contraire, dans la plupart des cas, en Suède et au Danemark "les coalitions ne groupent pas plus de deux partis, dont les conceptions politiques sont conciliables, ce qui rend possible une action commune et ce qui conserve leur sens

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 258.

aux notions de majorité et d'opposition". A cela s'ajoute le fait que l'on ne tient pas les coalitions pour interchangeables et que si, arithmétiquement, plusieurs coalitions sont concevables, ce n'est qu'à celle qui est effectivement en mesure de gouverner que le Pouvoir sera attribué".²⁶⁸

En cuanto a los gobiernos minoritarios, éstos ocupan en la vida política de las democracias escandinavas un sitio cuya importancia es certificada por el hecho de que los períodos donde estuvieron en el poder, son más largos que aquellos durante los cuales gobernaron las coaliciones.

En tanto que se trata de gobiernos homogéneos formados por un partido que no disponen de la mayoría en su conjunto, puede sin embargo contar con el apoyo permanente de los diputados y por otro lado, de un partido que practica lo que la terminología parlamentaria llama el sostén sin participación.

"Cette pratique des gouvernements de minorité ne peut être parfaitement comprise que si l'on examine, cas par cas, les applications qui en ont été faites. Elle s'explique par la conjoncture partisane, soit qu'il ne manque au gouvernement minoritaire que quelques voix qu'il trouvera à l'assemblée du fait de défections dans les rangs de l'opposition, soit que même minoritaire, il apparaisse comme le seul possible parce que les divisions de l'opposition interdisent d'envisager une solution de rechange. Aussi bien en Suède qu'en Norvège et au Danemark l'histoire politique récente montre combien la mise en oeuvre de cette formule gouvernementale est tributaire de situations particulières".²⁶⁹

La democracia es producto de una división racional de tareas que terminan en la reservación de las tareas del ejecutivo.

El gobierno se encuentra investido de un mandato, que es aquel de abordar las dificultades que afronta el país y resolverlas por decisiones aceptables para la representación nacional. En cuanto al contenido de las decisiones, las apreciaciones de éstas son dejadas a los ministros porque ellos son directamente los que las hacen realidad. Sin buscar a cualquier precio la verificación de una hipótesis formulada anteriormente, nos parece interesante considerar que los gobiernos minoritarios ilustran uno de los caracteres del Estado funcional: ese Estado donde el poder se define menos por su origen que por la manera de cumplir con sus funciones. La democracia no es excluida, pero se sitúa al nivel de las ideologías en el plan de gestión.

²⁶⁸ Elder, C. M., *Parliamentary government in Scandinavia*, London, 1960, p. 363.

²⁶⁹ Burdeau, G., *op. cit.*, p. 261.

4.15.3. El poder ejecutivo

En las monarquías nórdicas, el divorcio entre los textos constitucionales revela la evolución que ha conducido a la monarquía constitucional, a la democracia parlamentaria.

El dualismo del ejecutivo orgánicamente mantenido no ha sino establecido un papel importante en la medida donde los poderes que eran reconocidos al rey escapaban a la empresa parlamentaria. El ministro puede reunir en ese caso un recurso sino tener que delegarlo a la asamblea.

Esos poderes son extremadamente importantes. Son la expresión de la concepción de la monarquía según la cual el rey gobierna en su Consejo. Es entonces a él al que todas las constituciones acuerdan el derecho de nombrar y revocar a los ministros.

Ese poder teóricamente discrecional, pero prácticamente el movimiento hacia el parlamentarismo ha eliminado progresivamente la libertad de elección pues es a partir de la configuración de partidos que el monarca designa la personalidad llamada a las funciones de Primer ministro. En defecto de un partido dominante que como en Suecia y en Noruega se impone el derecho de nombrar.

El rey dispone igualmente del poder reglamentario. Éste asegura la promulgación de las leyes y en Noruega, como caso particular, goza del derecho de sanción análoga y de veto suspensivo que la Constitución francesa había atribuido al rey. Ese derecho no ha sido jamás utilizado desde la disolución en 1905 de la unión entre Suecia y Noruega.

La conducción de las relaciones exteriores es igualmente una prerrogativa real. Pero si el rey declara la guerra, concluye la paz y los tratados, es siempre bajo reserva de la aprobación del Parlamento. El rey comparte con el Parlamento, el poder legislativo, pues tiene la iniciativa de leyes, convoca y disuelve la asamblea.

Todas esas competencias se encuentran conformes a las atribuciones del jefe de Estado en el régimen parlamentario clásico. Esa transferencia se cumple a beneficio del Consejo de ministros y como en todos los regímenes parlamentarios, es la exigencia de la contraseña la que ha sido su instrumento. "Ce qu'il convient toutefois de noter c'est que si, en droit, le Conseil des ministres en tant que conseil du roi est l'autorité principale, en fait cette survivance formelle de son caractère d'organe monarchique a provoqué une réduction de son importance réelle. Ainsi, en Suède, le

Conseil des ministres dont les réunions sont brèves, ne fait qu'enregistrer officiellement les décisions prises par le Conseil de cabinet qui siège hors de la présence royale".²⁷⁰

Esa práctica a la cual se agrega aquella de los consejos interministeriales, ha favorecido la promoción del Primer ministro en el rango de verdadero jefe de gobierno. No es sino en los años que preceden a la guerra de 1939 que éste ha sido elevado a un grado mayor a su condición inicial de *primus inter pares*. Las mismas razones históricas que han fundado el régimen parlamentario en los países escandinavos, han favorecido la posición y los poderes del Primer ministro. "La impossibilité du monarque d'assister aux séances du conseil des ministres, la création d'un second conseil gouvernemental pour envisager réellement les affaires de l'État sous la présidence du Premier ministre, devant être approuvé de façon plutôt formelle par le conseil des ministres sous la présidence du roi, et, enfin, la position renforcée du pouvoir exécutif, par le long séjour du gouvernement aux fonctions, ont créé un plate-forme solide sur laquelle s'appuie essentiellement la fonction de Premier ministre en Scandinavie".²⁷¹

En el régimen parlamentario, esas razones justifican el fundamento de la institución de Primer ministro, pero no son suficientes para imponer la función de manera permanente.

La cualidad partidaria sobre la cual se funda realmente el régimen parlamentario exige una base tan partidaria, para la institución del Primer ministro. La función de Primer ministro en los países escandinavos no habría adquirido su fuerte posición en el marco de las instituciones de ese régimen parlamentario original si no hubiera partidos disciplinados bien organizados.

"Ainsi la position du Premier ministre en Scandinavie à comme fondement la structure renforcée de l'État, la tolérance et la souplesse des règles du jeu de la démocratie parlementaire et la forte organisation des partis.

Tandis que la Suède et la Norvège organisent leur ordre constitutionnel dans le cadre de la monarchie limitée au début du XIXème siècle, le Danemark, au contraire, influencé plutôt, sur ce point, par les peuples germaniques, ne trouve la monarchie limitée que pendant le renversement révolutionnaire de 1848. La différence de ce départ ne fut pas une coïncidence et a dû influencer profondément l'évolution ultérieure et provoquer une différenciation de ce pays par rapport aux autres pays du territoire scandinave".²⁷²

²⁷⁰ Voy. *Constit. Norvégienne*, art. 26; suédoise, art. 12; danoise, art. 18.

²⁷¹ Fusilier. R., *Les monarchies parlementaires*, Paris, 1960, p. 35.

²⁷² Fusilier. *op.cit.*, p. 59.

La evolución de las instituciones en los países escandinavos ha seguido la misma marcha y las mutaciones del resto de Europa han ido en detrimento de las evoluciones. Es la razón por la cual, generalmente la historia de las instituciones del régimen parlamentario escandinavo puede fácilmente distinguirse según tres períodos delimitados por las dos guerras mundiales.

“Quand en 1848, le roi Danemark Ferdinand VII fut tenu de faire de concessions au peuple, réalisées par la constitution de 1849, la Suède avait déjà organisé sa vie politique selon la constitution de 1809 et la Norvège, selon la constitution de 1814. Dans ces deux derniers cas, il s’agissait des constitutions accordées, tendant à l’élargissement du foyer des idées libérales exigence de l’époque-sur la base du principe monarchique inébranlable. Dans le même ordre d’idées se trouve d’ailleurs la constitution danoise de 1849. Le trait caractéristique pour le Danemark fut le fait que cette date constituait une grande étape sur le trajet historique de sa monarchie inébranlable”.²⁷³

En el mismo orden de ideas se encuentra la constitución danesa de 1849. El rasgo característico para Dinamarca fue el hecho de que esa fecha constituía una gran etapa sobre el trayecto histórico de su monarquía. En efecto, esa monarquía habiendo tenido profundas fuentes históricas, había evolucionado y abandonado la monarquía limitada.

Mientras que hasta 1660 la monarquía danesa era electiva, al contrario de ese año, ésta era absoluta para transformarse en monarquía limitada bajo la constitución de 1849. Noruega igualmente, desde varios siglos, siguiendo la manera de Suecia, se adapta a este cambio en 1905. Ese estado ha influenciado profundamente la evolución histórica de las instituciones en Noruega y ha unido la mentalidad de esos pueblos durante la elaboración posterior de las instituciones del régimen parlamentario. “A ce contexte historique n’échappe pas la Suède, dont le parlement est composé en grande partie de fonctionnaires royaux, même après l’instauration de la monarchie limitée. Cette origine forte et longue de l’institution monarchique se trouve dans une certaine mesure à la base de la prépondérance parlementaire et du renforcement du pouvoir exécutif, surtout sous la forme du gouvernement en Scandinavie. Toutefois, il est aussi significatif que le régime parlementaire et la fonction de Premier ministre ont été fondées de façon indubitable dans la première période de l’évolution des institutions du dit régime. Ainsi en Suède, en 1866, se

²⁷³ Zilemcnos, Constantin, *Naissance et Evolution de la Fonction de Premier Ministre dans le Régime Parlementaire*, Paris, 1976, p.135.

réalise par voie législative l'organisation parlementaire au royaume et, après dix ans, en 1876, fut reconnue légalement la fonction de Premier ministre, tandis qu'effectivement le régime parlementaire se stabilise en 1905.”²⁷⁴

Simultáneamente Noruega aplica por primera vez el principio fundamental del régimen parlamentario en 1884, cuando Sverdrup fue nombrado Primer ministro en calidad de jefe de la mayoría parlamentaria. Más tarde en 1901, de Deuntzer como Primer ministro, se sostuvo del apoyo de Folketing. Desde entonces y por el desarrollo simultáneo de los partidos políticos, los países escandinavos han vivido una evolución de las instituciones parlamentarias de manera continua. “La première période du régime parlementaire qui s'étend jusqu'à la première guerre mondiale fut, pour les pays scandinaves, le fondement de ce régime par la consécration du suffrage universel qui a pu aider le développement immédiat des nouvelles forces politiques et l'organisation sans retarder des partis politiques qui ont imposé irrévocablement les règles et la logique du parlementarisme comme condition indispensable au fonctionnement ultérieur du régime établi”.²⁷⁵

En 1912 en Suecia, y en 1913 en Noruega, el monarca cesa de ejercer su derecho de veto, previsto por la constitución, sobre los temas concernientes a la constitución, o a la legislación de manera más generalizada. El monarca fue así obligado a reconocer las reglas del gobierno parlamentario cuya base permanece siempre en juego al igual que el diálogo partidario.

Mientras que en el resto de Europa continental el monarca podía, por la teoría dividida, mantener a los partidos políticos en un cierto estado de debilidad, y por consiguiente, el régimen parlamentario mismo en un grado decoroso, la aceptación de los gobiernos minoritarios y la instauración del parlamentarismo negativo en los países escandinavos, han neutralizado toda iniciativa del monarca no conforme con la lógica del régimen y han impuesto con paciencia y tranquilidad el régimen parlamentario.

En Dinamarca, en 1915, se efectuaron dos revisiones constitucionales concernientes a las relaciones de las dos Cámaras, y más particularmente, a la consagración de su igualdad. En 1920, y después de la declaración de Cristian X en 1919 en los términos de la cual el rey no formaría un gobierno fuera de la mayoría de Folketing, Dinamarca transforma también el texto constitucional,

²⁷⁴ Zilemenos, C., *op. cit.*, p. 136.

²⁷⁵ *Ibid.* p. 136.

estableciendo una revisión de la función del Primer ministro.

“En Suède en 1917, la nomination du gouvernement Nils Eden consacre déjà le principe selon lequel le leader du parti le plus nombreux doit être nommé Premier ministre. Également, la coincidence en 1921 de l’extension générale du droit de vote et la chute du gouvernement après un motion de censure au parlement, accomplit la démocratie parlementaire en Suède”.²⁷⁶

El reconocimiento completo de la función de Primer ministro en Noruega, se logró en 1939, cuando fue decidida la tarea difícil del Primer ministro, dirigente y coordinador que no puede alegar responsabilidad de un departamento ministerial.

Durante ese período, se efectúa en la península Escandinava en cambio profundo y esencial en lo que toca principalmente al partido y a la formación del gobierno, en razón del desarrollo de los partidos socialistas, participando en algunas ocasiones de los gobiernos de coalición y formando frecuentemente gobiernos minoritarios. La crisis política de reconstrucción partidaria que se dio en las dos primeras guerras mundiales, ha sido resuelta antes del fin de ese periodo.

La organización fuerte de los partidos, la formación de los gobiernos socialistas y la extensión del sufragio universal han orientado hacia una cadencia rápida del poder político con miras a realizar la democracia parlamentaria.

El período después de la guerra, encuentra a los países escandinavos en un ritmo de evolución constante, en un contexto partidario impecable, donde las sociedades constituyen el equilibrio del diálogo con el resto de los partidos políticos.

El gobierno se mueve entre la colaboración y la tolerancia de la minoría. Esa tolerancia de la minoría ha ayudado al desarrollo del parlamentarismo negativo y a la adopción como en Inglaterra de los principios fundamentales del régimen de la democracia parlamentaria.

“Toutefois, une différenciation dans le corps électoral fait que les mutations politiques aux pays scandinaves altèrent le socialisme monocore et atténuent le caractère initial de la bipolarisation. Les élections de l’année 1973 ont prouvé, en effet, que la position du Premier ministre est le résultat soit d’une coalition gouvernementale (Suède), soit d’un gouvernement minoritaire (Norvège), soit, en fin, d’un appui basculant tantôt à droite, tantôt à gauche. Ainsi, le social-démocrate, M. Palme, Premier ministre suédois, dirige son gouvernement de coalition en s’appuyant sur les communistes; le travailliste M. Bratteli, chef d’un parti de 35 % de voix, dirige

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 138.

un gouvernement minoritaire; le radical M. Harting, est tenu, avec ses 20 sièges au parlement, de gouverner avec le soutien tantôt des socialistes et tantôt du parti du progrès.”²⁷⁷

Si M. Palme pudo gobernar con el crédito que los social-demócratas conservan también en Suecia, si M. Bratteli se beneficia de una estabilidad por el hecho de que la disolución del parlamento no está prevista por la constitución, y si M. Harting, con su partido radical, es el maestro de juego de las coaliciones, debe afirmarse que esas mutaciones son previsoras en el cuadro escandinavo.

La prolongación de los cambios en el Parlamento podría transformar ese régimen parlamentario de la bipolarización pura y compuesta en un parlamentarismo clásico con los inconvenientes que éste representa.

En los próximos años, se demostrará si los valores definitivos en la bipolarización pudieron llevarse a cabo en la evolución del multipartismo.

Contrariamente a la tradición francesa bajo la Tercera República según la cual no podían herir las susceptibilidades del Parlamento, este se consideraba un problema de segundo plano en las democracias escandinavas.

Según las fluctuaciones de la mayoría, en un campo como en otro, las mismas personalidades regresaban al poder.

La continuidad en el ejercicio del más alto nivel de responsabilidades, es un factor importante para la autoridad del Primer ministro.

Todas las cartas respectivas de las monarquías constitucionales escandinavas, daban una lista exhaustiva de las atribuciones del gobierno. Las competencias del ejecutivo son confiadas esencialmente al rey por la práctica de la contraseña.

La exigencia de la contraseña se encuentra formulada en todas las constituciones. En Dinamarca por ejemplo, la expresión de la voluntad de aquel que expresa la contraseña representa un compromiso personal. Pone en causa la responsabilidad del ministro y puede en consecuencia ser rechazado.

Por otro lado, la contraseña sueca es obligatoria como una significación formal. “C’est une mesure de procédure dont il résulte que, théoriquement, le ministre n’est pas responsable de l’acte, sauf à raison du conseil qu’il aurait donné au roi de l’accomplir.”

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 139.

C'est à une interprétation identique, en 1911, un amendement à l'article 31 d'où il ressort que le contreseign entraîne la responsabilité constitutionnelle de son auteur et peut, en conséquence être refusé.

Ces divergences n'ont aujourd'hui plus guère d'importance car, en Suède comme au Danemark et en Norvège, la règle du jeu parlementaire efface le rôle du roi dans la décision pour le faire considérer comme l'oeuvre du ministre".²⁷⁸

4.15.4. La relativa longevidad parlamentaria

El gobierno tiene ante el Parlamento, la responsabilidad del ejecutivo. En Francia, bajo la Cuarta República por ejemplo, el control parlamentario no era en vano en las democracias escandinavas. En esas condiciones, es interesante referirse a la relativa estabilidad de la cual se benefician los gobierno, mientras son homogéneos y minoritarios.

Es en Suecia, a partir de 1936, cuando el partido socialista accedió a un rango de partido dominante, el parlamentarismo de mayoría fue substituido por un parlamentarismo minoritario que era practicado anteriormente. Puede remarcarse que desde esa fecha, los cambios de ministerios eran menos frecuentes que durante el período anterior. Sin embargo, el partido socialista se había beneficiado de una mayoría absoluta.

En Noruega el progreso del partido socialista a partir de 1945 hasta las elecciones de octubre de 1973, determina la instauración de un parlamentarismo mayoritario. Pero la mayoría permanece condicionada por una alianza que se constituye alrededor del partido laborista como partido dominante. Un Gabinete homogéneo asumía las responsabilidades gubernamentales. Esa conjetura era aparentemente poco favorable a la estabilidad gubernamental. La duración de los ministros en Noruega es particularmente larga.

A diferencia de lo que sucede en Suecia y en Noruega, la estructura del multipartismo es tal en Dinamarca, que ninguna formación se ha convertido en dominante. Si como es el caso frecuente, una colación es irrealizable, es un gobierno de monoría que es formado, y una minoría no es siempre homogénea. "Pourtant ces gouvernements se maintiennent plus longtemps que ceux

²⁷⁸ Fusilier, R., *op. cit.*, 264.

qui, par exemple en France sous la IV^e République, étaient investis par une large majorité parlementaire.

L'expérience des pays nordiques conduit ainsi à s'interroger sur les causes qui permettent à un Cabinet de demeurer au Pouvoir sans être un reflet fidèle de la répartition des sièges à l'assemblée. Une première explication peut être trouvée dans la faiblesse des partis extrémistes. La minceur de leur représentation rend inopérante la conjonction des oppositions, qui en Italie, dans l'Allemagne de Weimar et naguère en France fut si souvent fatale aux gouvernements".²⁷⁹

Debe tenerse en cuenta igualmente la orientación reformadora que es aquella de los partidos socialistas. Apartando las soluciones dogmáticas se facilitan las alianzas que se desarrollan alrededor de programas concretos que aceptan dejar al gobierno la opción de los medios y los tiempos para cumplirlos. Es por ello que existe cierta importancia que se refleja en la regla que se ha subrayado, según la cual la formación del Gabinete no requiere un voto formal de investidura por el Parlamento.

Esa regla no toca a fondo el problema, pues refleja solamente el cumplimiento de la labor procedimental. "Elle signifie que les groupes parlementaires ne considèrent pas qu'ils ont à adopter des positions de principes. Si l'on a pu parler, par exemple, de « l'étonnante facilité à compromettre des partis danois, c'est parce que la formation d'un gouvernement ne leur paraît pas mettre en cause leur allégeance idéologique ».

Sans prévention à l'encontre du Cabinet lorsqu'il se constitue, ils n'en ont pas davantage lorsqu'il gouverne. Ce sont ses actes que l'on juge et ce jugement ne va pas sans tenir compte des difficultés que lui-même comme un autre doit affronter".²⁸⁰

Así, esa relativa reserva de las Cámaras frente al ejecutivo, determina una concepción distinta del parlamentarismo, la cual ha prevalecido en Francia, donde la mentalidad es rebelde al pragmatismo.

En Suecia o en Noruega, las relaciones del gobierno y del parlamento pueden compararse *mutatis mutandi* a aquellas de un consejo de administración cara a cara de la asamblea general.

"Une telle manière de voir les choses procède d'une conception qui fait de la politique une activité gestionnaire beaucoup plus qu'un affrontement de doctrines. Ce qui importe c'est moins

²⁷⁹ Burdeau. G., *op. cit.*, p. 265-66.

²⁸⁰ Fusilier. R., *Les pays nordiques*, Paris, 1965, p. 251.

la composition du gouvernement que les résultats qu'il obtient. Qu'importe qu'il ne soit pas homogène ou même minoritaire si son action résoud, par un heureux empirisme, les problèmes qui se posent à la collectivité.

Nous retrouvons là un des traits de l'Etat fonctionnel don't nous ne devons cependant pas oublier que son existence ne se décrète pas mais est conditionnée par un certain nombre de facteurs psychologiques, sociaux et économiques : ceux-là même dont la présence dans les pays scandinaves a favorisé l'avènement d'une démocratie gestionnaire".²⁸¹

4.15.5. El papel de los Parlamentos

Frente a esa situación del ejecutivo, sería un error creer que su poder ha surgido gracias al debilitamiento de las asambleas. El régimen de los partidos se encuentra muy bien instalado en la institución que ilustra su poder. Lo que es verdad es que en Suecia, en Noruega y en Dinamarca la manera de entender el papel de los Parlamentos, es muy diferente a aquella que ha prevalecido en Francia. No se confunde la democracia con la hegemonía de las asambleas. Esa diferencia se encuentra enfocada a las divergencias del estado que resulta igualmente de la aplicación de las reglas concretas. Sin duda en Dinamarca, el bicameralismo ha sido reemplazado desde 1953 por una asamblea única: el Folketing; pero subsiste según las modalidades originales en Noruega. No existe razón de privilegiar una categoría social particular, sino de mejorar el trabajo acentuando su carácter técnico en detrimento de la significación ideológica que podría revestir si fuera cumplido por una asamblea única. "Ainsi en Norvège, les deux présidents participent avec ceux du Storting à la conférence des présidents qui organise le travail parlementaire, contrôle l'activité des commissions et coordonne les tâches du Lagting et de l'Odelsting. Cette procédure exerce une influence modératrice sur les débats. En Suède, où le bicaméralisme était plus formel le même résultat était obtenu par un mouvement inverse : les deux Chambres se réunissaient de plus en plus souvent en Assemblée plénière et les commissions permanentes leur étaient communes. Cette organisation n'est pas sans effet psychologiques dans la mesure où le mélange des personnalités fait obstacle à l'esprit d'assemblée".²⁸²

²⁸¹ Desfeuilles, H., *Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques*, Paris, 1973, p. 19.

²⁸² Burdeau, G., *op. cit.*, p. 267.

Se ha dado lugar a tener en cuenta una reglamentación estricta de los procedimientos de trabajo parlamentario que limita el poder de iniciativa de los parlamentarios en los debates. “Sans doute l’initiative législative est toujours partagée entre le Parlement et le gouvernement, mais elle est, en ce qui concerne les parlementaires, tantôt limitée quant à l’époque où elle peut être prise, tantôt réduite quant aux possibilités d’amendement”.²⁸³

Por otro lado, cuando el derecho de palabra no está reglamentado, las Cámaras ejercen una clase de autocensura de tal manera que el papel de los oradores en el procedimiento legislativo es mínimo. Las discusiones parlamentarias en la sesión plena, pierden una gran parte de su importancia. “C’est qu’en réalité, en Suède et en Norvège et, dans une mesure moindre au Danemark, l’essentiel du travail législatif s’effectue en commissions. Celles-ci ont fréquemment recours à des experts dont la présence et les avis ont pour effet de dépolitiser-au sens heureux du terme-la discussion”.²⁸⁴

En la preparación de sus textos, el gobierno asocia su trabajo, los servicios administrativos, y las organizaciones privadas concernientes a las medidas que serán tomadas, de tal manera que todo será dicho en el momento donde el Parlamento sea llamado a estatuir: el voto intervendrá sin existir necesidad de proceder a largos debates.

“En définitive, sans qu’il soit possible de faire cas des différences qui distinguent les pays qui nous intéressent ici, il est un point essentiel qui les rapprochent quant au rôle qu’y joue le Parlement. C’est qu’il n’existe pas, entre lui et l’exécutif, cette rivalité qui, dans le régime du gouvernement par délégation parlementaire, caractérise les rapports entre les deux pouvoirs. Il y a collaboration plutôt que concurrence. Mais si le Parlement n’entend pas gouverner, il entend bien que l’exécutif tienne compte de ses avis, et il est suffisamment armé pour ce contrôle. Nous verrons, en effet, que si les régimes de toutes les démocraties scandinaves comportent les responsabilités ministérielles, elle n’est pratiquement plus mise en oeuvre pour renverser le gouvernement”.²⁸⁵

La responsabilidad mira a la orientación, a la vigilancia, no al abatimiento. Es probablemente ahí donde reside su originalidad de fórmulas gubernamentales del Nore, sin alterar la exigencia democrática.

²⁸³ *Constitution de Norvège*, art. 76 et 77.

²⁸⁴ *Ibid*, p. 268.

²⁸⁵ *Ibid*, p.268.

4.16. El Régimen Parlamentario Canadiense

Canadá posee un régimen parlamentario muy semejante a aquel de su antigua madre patria, la Gran Bretaña. Pero también un régimen federal a imitación de su poderoso vecino, los Estados Unidos. La combinación de esos dos elementos hace de Canadá, un país lo suficientemente original sobre el plan constitucional.

4.16.1. La Constitución Canadiense

La constitución se ha convertido en el liberalismo político, una forma de protección contra el abuso de poder y las tentativas de la dictadura.

Toda constitución debe contener tres tipos de medidas:

1. Los principios de la organización del Gobierno del país; sus estructuras y su manera de funcionar (las elecciones, la separación de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial).
2. Una Carta de Derechos del Hombre: una lista de las Libertades que el Estado, se compromete a proteger y a defender.
3. Un procedimiento de enmienda, una manera de modificar posteriormente su contenido y de cambiarlo si es necesario.

“En ce qui concerne le Canada, la Constitution ne comprend qu’un des trois éléments habituels. Même s’il est devenu indépendant en 1931, le Canada n’a toujours pas de Charte des Droits ni de procédure d’amendement”.²⁸⁶

Otro aspecto importante es aquel que aborda el estudio de la Constitución canadiense: la distinción que se establece, en la práctica británica, es aquella de lo formal y lo real entre los textos oficiales y la vida cotidiana, entre lo que está previsto y lo que existe en los hechos.

²⁸⁶ Lorient, G., *Idéologies et Régimes Politiques Comparés*, Québec, 1980, p. 53.

En Canadá, todo se hace a nombre de un “Gobernador general en consejo”, pero en la práctica, éste se encuentra al servicio de los ministros.

Existe en Canadá un principio de legalidad en vigor: en virtud de ese principio, el Gobierno se encuentra obligado a conformarse a la ley, a no actuar sino por conducto de las leyes que deben ser votadas debidamente por el Gobernador general. Los tribunales se encargan de hacer respetar esas leyes y de castigar a aquellos que no se sujetan a éstas.

4.16.2. Las Fuentes de la Constitución Canadiense

En análisis y la naturaleza de una constitución y de las diversas formas de gobierno, permite caracterizar a la constitución canadiense: ésta es monárquica, representativa, parlamentaria y federal. Deben conocerse así mismo, las fuentes de la Constitución, los principios elementales del régimen parlamentario y del sistema federal y las disposiciones que protegen los derechos fundamentales.

La constitución actual canadiense está compuesta de diversos elementos escritos y no escritos:

A) El Acta de América del Norte Británica (1867). - El Acta de América del Norte Británica, ley del Parlamento del Reino Unido, fundada sobre el trabajo preparatorio de los hombres políticos canadienses, constituye su componente principal. Esa ley trata de dividir las competencias entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, de costumbre francesa e inglesa. La constitución define así los elementos más importantes del sistema federal canadiense. En cuanto a la forma parlamentaria, el Acta de América del Norte Británica describe ciertas instituciones del Parlamento central y precisa su modo de funcionamiento, sobre todo cuando se refiere a las prácticas del Reino Unido.

B) Una veintena de enmiendas adoptadas por el Parlamento del Reino Unido, y desde 1895, dirigidas conjuntamente a las dos cámaras de Canadá, completan esa primera fuente.

Una de las enmiendas, aquella de 1949, autoriza al Parlamento de Canadá, a modificar la constitución del país, salvo sobre ciertos puntos concernientes al sistema federal: por ejemplo, la división de las competencias legislativas entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.

C) Las leyes constitucionales.-La constitución cuenta igualmente con ciertas leyes constitucionales o cuasi constitucionales u orgánicas (leyes ordinarias de contenido constitucional). Algunas son británicas, como el Estatuto de Westminster (1931); otras son canadienses, como el Acta de Manitoba (1870), y aquellas referentes a la creación de las provincias que se adhieren a la legislación concerniente a la sucesión al trono, al gobernador general, al Parlamento, al Senado, a la Cámara de los comunes, a la Corte suprema, a los presidentes de la Cámara y del Senado, a la ciudadanía, a las elecciones y a los derechos y libertades fundamentales.

D) Los acuerdos en consejo.- La constitución comprende algunos acuerdos de consejo: es decir, decisiones rendidas por el gabinete bajo el imperio de una ley o estatuto. Ciertos acuerdos provienen del Reino Unido, por ejemplo, aquellos que han proclamado la admisión de ciertas provincias y territorios en la federación, así como aquellos que crean ministerios, son canadienses.

E) Las leyes provinciales.- Son parte de la constitución canadiense las constituciones provinciales y las leyes provinciales que las modifican o las completan.

F) Las decisiones de los tribunales.- Lo son igualmente ciertas decisiones que interpretan la constitución, rendidas por el Comité judicial del Consejo privado de Londres, el cual constituye hasta 1949 el tribunal constitucional de última instancia para Canadá y para los tribunales canadienses, en particular para la Corte suprema.

G) Las convenciones.- Las convenciones constitucionales, prácticas del gobierno que se tienen como obligatorias por los dirigentes políticos, constituyen una parte esencial de la constitución. Éstas recogen un buen número de las instituciones y prácticas parlamentarias canadienses y determinan por ejemplo, el estatuto y el papel del primer ministro y del gabinete, y ciertos aspectos del sistema federal, como la existencia y el funcionamiento de las conferencias federales-provinciales, en particular.

H) Las otras fuentes.- Para completar la enumeración deben mencionarse ciertos tratados internacionales de contenido constitucional como aquel llamado Tratado de Utrecht (1713). El

Tratado de París (de 1763), y otros que tienen incidencia en las fronteras terrestres y marítimas de Canadá, así como ciertos documentos emitidos bajo el imperio de la prerrogativa real, tales como las cartas patentes, las comisiones y las instrucciones concernientes a los gobernadores generales y los lugartenientes-gobernadores.

Las fuentes constitucionales son numerosas. Así, ciertos juristas y politólogos estiman que la ausencia de un texto constitucional principal que sería más completo y preciso, contribuiría a la buena administración de Canadá.

Esa lista tan completa permite presentar cada una de las fuentes y su papel en el ensamblaje constitucional.

1º Constitución escrita y Constitución no-escrita.- Se encuentran dos clases de constituciones: Una Constitución escrita, que se comprende en un texto de ley oficial habitualmente intitulada "Constitución del país" y una Constitución no-escrita, compuesta de tradiciones, de costumbres, de usos adquiridos con el tiempo, el respeto de los ciudadanos y los gobiernos.

Esos dos géneros de constitución no se encuentran en un estado puro. Sin embargo, se cita a los Estados Unidos como ejemplo de país que posee una Constitución escrita, y a la Gran Bretaña como ejemplo de una Constitución no-escrita.

En Canadá, ante la influencia de ambos países, el Estado federal posee a la vez una Constitución escrita y una Constitución no-escrita.

2º La Constitución no-escrita.- Una gran parte de esa Constitución no se encuentra en un texto oficial sino en varias leyes y costumbres que se remontan a la Inglaterra del Medievo.

Son parte de la Constitución no-escrita:

-Ciertas leyes de Inglaterra, por ejemplo el Estatuto de Westminster de 1931 que hace de Canadá un país independiente.

-Las leyes orgánicas, es decir, leyes votadas de manera habitual que conciernen a un dominio constitucional; por ejemplo, la decisión de modificar el número de diputados en la Cámara de los Comunes.

-Los juicios de los tribunales que interpretan la Constitución escrita.

-Las leyes provinciales que se vuelven leyes orgánicas porque se acercan a la Constitución.

-Partidas de Derecho británico como el proceso ante el jurado.

-Las tradiciones y costumbres sobre todo.

La influencia de la Constitución no escrita en la vida política canadiense se puede reagrupar en cuatro secciones:

1. El gobierno responsable. Es decir, el control del Gobierno por los diputados, no se encuentra definido en la Constitución. Por tanto, es el pilar de la decomocracia parlamentaria canadiense.

2. Los partidos políticos no se encuentran mencionados en el texto escrito, pero todo canadiense sabe muy bien cuales son los principales agentes de la vida política.

3. El Derecho británico, protege varias libertades que la Constitución no reconoce oficialmente, por ejemplo, el *Habeas corpus*, que protege a cualquier persona de un arresto inútil y arbitrario.

4. La prerrogativa real que ha sido transferida al Gobierno de Canadá y comprende el poder de declarar la guerra, aquel de la conclusión de los tratados, del nombramiento de los embajadores y del acuerdo del derecho de gracia y amnistía.

“On comprend que la Constitution non-écrite est en réalité écrite pour une bonne part! Son importance est très grande car elle fait appel au consensus, à l’entente souvent implicite qui doit exister dans toute société. La vie quotidienne se passe souvent de contrats écrits en bonne et due forme. Sur le plan constitutionnel, le Canada a adopté le modèle anglais qui laisse beaucoup de place aux ententes tacites. L’avantage de cette méthode est sans contredit sa souplesse : il est en effet plus facile de changer une coutume, si la majorité est d’accord, que de changer une loi complexe”²⁸⁷

²⁸⁷ Lorient, G., *op. cit.*, p. 58.

La Constitución no-escrita es el resultado de una larga evolución histórica. Es lo que le da su valor.

3º La Constitución escrita: el Acta de América del Norte británica (A.A.N.B.)- Aun si el ideal de una constitución permanece a los ojos de Napoleón, como un texto corto y confuso, éste es el mismo en el segundo país más grande del mundo. En efecto el régimen federal en vigor en Canadá obliga de alguna manera a redactar una Constitución porque debe prever la repartición de los poderes entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.

La Constitución escrita o formal se encuentra comprendida en el Acta de América del Norte Británica (A.N.N.B.) votada en 1867, en Londres por el Parlamento.

La A.A.N.B. constituye la parte más importante de la Constitución canadiense pero no sólo está dividida en once partes, de importancia desigual. En el origen, contenía 147 artículos, de los cuales, la mayor se encuentra caduco.

Por el contrario una docena de artículos son importantes en la medida donde establecen la repartición de los poderes del régimen federal canadiense y trazan las grandes líneas de las instituciones políticas federales y provinciales.

Después de una introducción en la cual los autores proponen una forma de unión federal para formar un sólo y único Poder (Dominio) bajo la corona del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda, con una constitución que descansa sobre los mismos principios que aquella del Reino Unido. Se precisan los elementos siguientes: el título, el nombre de las cuatro provincias fundadoras (Quebec, Ontario, Nuevo-Brunswick, Nueva-Escocia).

El poder ejecutivo enumera los poderes de la Corona y del Gobernador General. En teoría, esos poderes, pueden parecer dictatoriales pero a causa de la tradición del Gobierno responsable, la Reina y el Gobernador general han tomado la costumbre de seguir el aviso de su Consejo, llamado hoy el Gabinete. Esa parte determina el lugar de la Capital de Canadá, la ciudad de Ottawa en Ontario, elegida en 1857, por la Reina Victoria.

El poder legislativo precisa la composición de ese poder el cual será asumido por el Soberano representante de Canadá (el Gobernador General), el Senado y la Cámara de los comunes. El acuerdo de los tres, será necesario para que una ley sea adoptada y entre en vigor. Los poderes de los diputados y de los senadores, deberán ser semejantes a aquellos del Reino Unido. El Parlamento (el Senado y la Cámara de los Comunes), deberá reunirse al menos una vez por año,

para sesionar. Diputados y senadores, deberán reunir ciertas condiciones: el quórum en la cámara será de veinte diputados, la duración del mandato será de más de cinco años. Las leyes de finanzas, concernientes a los impuestos, tasas, presupuesto, deben en primer lugar estar sometidas a la Cámara de los comunes, por el Gabinete. El Gobernador general tiene el derecho de veto sobre todas las leyes: puede rechazarlas o retenerlas durante dos años, si no está de acuerdo con su adopción por el Parlamento.

He aquí una descripción del contenido del Acta de América del Norte Británica de 1887.

Acta concerniente a la unión y al gobierno de Canadá, de la Nueva Escocia y de Nuevo Brunswick, así como su objeto (29 de marzo de 1867).

Considerando que las provincias de Canadá, de la Nueva Escocia y de Nuevo Brunswick han expresado su deseo de contratar una unión federal para formar un solo y único Poder, bajo la corona del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, con una constitución que descansa sobre los mismos principios de aquella del Reino Unido;

Considerando además, que es oportuno, concurrentemente el establecimiento de la Unión por la autoridad del Parlamento, no solamente de decretar la constitución del poder legislativo, sino de definir la naturaleza del gobierno ejecutivo;

Considerando además, que es necesario otorgar la admisión de otras partes de la América del Norte Británica en la Unión,

Sea así declarada por la Reina, su Excelentísima Majestad y por el Consentimiento de Dios...(Trad. Cecilia Barros).

Las Constituciones provinciales enumeran los poderes de los lugartenientes gobernadores que deben desempeñar el mismo papel en una provincia que el de la Reina en Inglaterra o el Gobernador General en Canadá. La organización del gobierno de las provincias se establece así, como el modelo de elección o de nombramiento de los diputados y consejeros.

Debe hacerse notar que los Lugartenientes gobernadores tienen también el derecho de veto sobre las leyes votadas por las legislaturas provinciales.

4° La distribución de los poderes legislativos.- La A.A.N.B creó en 1867 un régimen federal en Canadá, a imitación de aquel en vigor en los Estados Unidos. Consecuencia, existe una división de poderes entre las provincias autónomas, las cuales gozan de ciertos poderes exclusivos, y el gobierno central que debe velar por los asuntos de interés nacional y general. Para ser eficaz, esa división supone una colaboración de todas las instancias.

El artículo 91 del Acta contiene los poderes del gobierno federal o central. En principio, el poder general de crear las leyes para la paz, el orden y el buen gobierno de Canadá, en la medida donde ello no interfiera con los poderes del artículo 92 concernientes a las provincias. Se enumeran una lista de poderes federales que son otorgados a título de esclarecimiento y no para limitar el poder general. Se menciona por ejemplo la reglamentación de la industria y del comercio, la defensa, la moneda, el poder de procurarse de dinero para generar impuestos o tasas, la navegación, el comercio, los pesos y medidas, el derecho criminal, la banca, los diversos aspectos concernientes a la economía.

Se menciona a continuación las materias referentes a este artículo:

- 1A. La deuda y la propiedad públicas.
2. La reglamentación de intercambios y del comercio.
- 2A. El aseguramiento y el empleo.
3. La retención por todos los medios, y el sistema de tasación.
4. El servicio postal.
5. La estadística.
6. La milicia, el servicio militar y el servicio naval, así como la defensa.
7. La fijación y el pago de los tratamientos y alocuciones de los funcionarios civiles y otros del gobierno de Canadá.
8. La navegación y las expediciones por agua.
9. La cuarentena, establecimiento de los hospitales de marina.

10. La pesca en el mar territorial.
11. Los pasajes de agua entre una provincia y todo el país británico y en el extranjero, o entre dos provincias.
12. El curso monetario.
13. La banca, la constitución y corporación de bancos y la emisión de papel moneda.
14. Los pesos y medidas.
15. Las letras de cambio.
16. El interés del dinero.
17. Los ofrecimientos legales.
18. La insolvencia.
19. Las patentes de invención.
20. Los derechos de autor.
21. Las Indias y las tierras reservadas a los Indios.
22. La naturalización.
23. El matrimonio y el divorcio.
24. El derecho criminal, salvo la constitución de los tribunales de jurisdicción criminal.
25. El establecimiento, el mantenimiento de las penitenciarías.
26. Las categorías de materias expresamente exceptuadas en la enumeración de las categorías de sujetos exclusivamente asignadas por la presente acta a los legisladores de las provincias.

Puede señalarse con lo anterior, que el artículo 91 acuerda al gobierno central:

-Un poder general, aquel de promulgar las leyes para bien del conjunto de las leyes o para bien del conjunto de Canadá, cuando la estabilidad del país se encuentra amenazada, o en los tiempos de crisis, de insurrección, real, etc.

-Poderes residuales, se trata de poderes que no se encuentran mencionados ni previstos en 1867 pero que se convirtieron en reales. Por ejemplo, la aviación no existía en 1867, hoy es una responsabilidad federal porque los poderes residuales son de responsabilidad federal.

-Poderes ilimitados en materia de tasación y de impuestos.

Por su parte, el artículo 92 establece los poderes exclusivos de las legislaturas provinciales:

En cada provincia, la legislatura podrá exclusivamente legislar sobre las materias que entrañan a las categorías enumeradas en esta parte:

1. La modificación de la constitución de la provincia, salva las disposiciones relativas a la responsabilidad del lugarteniente-gobernador.
2. La tasación directa en los límites de la provincia, con miras a fijar un impuesto.
3. La duración de los puestos provinciales así como el nombramiento y el pago de los funcionarios provinciales.
4. La administración y la venta de las tierras públicas pertenecientes a la provincia y a los bosques.
5. El establecimiento de la administración de las prisiones públicas y de los centros de corrección en las provincias.
6. El establecimiento y la administración de los hospitales, asilos, instituciones y hospicios de caridad en la provincia, y los hospitales de marina.
7. Las instituciones municipales en la provincia.
8. Las licencias de boutiques, de cabarets, de albergues, y otras licencias.
9. Las obras de empresas de naturaleza local, y otras como aquellas enumeradas en las categorías siguientes:
 - a) Líneas de barcos de vapor, y otros navíos, caminos ferroviarios, canales, telégrafos, y otras obras y empresas de provincia.
 - b) Líneas de barcos de vapor entre la provincia y todo país británico o extranjero.
 - c) Las obras que se encuentren antes o después de su ejecución, declaradas por el Parlamento de Canadá, ser una ventaja general para el país, o una ventaja para varias provincias.
10. La constitución en corporación de compañías para objetos provinciales.
11. La celebración del matrimonio en la provincia.
12. La propiedad y los derechos civiles en la provincia.
13. La administración de la justicia en la provincia, y la creación del procedimiento en materia civil en los tribunales.
14. La imposición de las sanciones, por vía de enmienda, de penalidad o de prisión, con miras a ejecutar la ley de la provincia.
15. Generalmente, todas las materias de una naturaleza puramente local o privada en la provincia.

De la lista mencionada anteriormente se puede señalar que el artículo 92 atiende a las siguientes materias principales:

- El poder de enmendar, de cambiar su Constitución provincial, salva el correo del Lugarteniente-gobernador.
- El poder de percibir impuestos directos solamente; por ejemplo la tasa de venta.
- La administración y la venta de tierras públicas.
- Las instituciones municipales.
- La propiedad y los derechos civiles, por contrato de venta o adopción de un infante.
- El bien social y la salud.

El artículo 93 es también de gran importancia. Las provincias tienen el derecho exclusivo de hacer las leyes en materia de enseñanza pero en materia federal se reserva el derecho de proteger a las minorías religiosas que se encontrarían amenazadas de perder sus derechos escolares.

Inspirada en el liberalismo y las tradiciones modernas canadienses, se depositó un proyecto en 1978, llamado proyecto de Carta de Derechos de Gobierno Trudeau, donde se establecen ciertas libertades y derechos que se establecen de la siguiente forma.

- Libertad de pensamiento y de conciencia y libertad religiosa.- Esa disposición establecía la libertad de religión, y en virtud de la libertad de pensamiento, constituye una salvaguardia contra las tentativas de endoctrinamiento forzado.
- Libertad de opinión y libertad de palabra.- Esa reformulación de la tradicional libertad de palabra, no implica solamente el derecho de hacer valer sus propios puntos de vista, sino igualmente el de mantener a la persona que los impone.
- Libertad de asociación y de reunión pacífica. -Asegura que el derecho para las personas de asociarse con fines pacíficos, es indiscutible en Canadá.
- Libertad de prensa y de otros medios de comunicación.-Precisa que las medidas de comunicación tales como la radio y la televisión, gozan de la libertad de difundir las noticias y sus opiniones.

- El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad.- Asegura una no-injerencia del Estado en ciertos dominios, salvo en la aplicación regular de la ley.
- Derecho de poseer bienes.- Asegura que no hay ninguna desposesión de bienes por el Estado salvo los procedimientos previstos por la ley.
- Derecho de la legalidad y de la igualdad en la protección que asegura la ley.- Asegura una aplicación sin discriminación de las leyes, el derecho a la protección que las leyes pueden proveer, particularmente un procedimiento equitativo, los de un intérprete.
- Protección contra la detención, la prisión y el exilio arbitrarios.- Asegura a todo individuo, en Canadá, que no puede ser detenido por la policía, aprisionado, sin justificación legal.
- Derecho a ser informado por los motivos de su arresto, derecho de beneficiarse de los servicios de un abogado, derecho de controlar la legalidad de su detención.- Protege contra las medidas de reforzamiento de la ley, susceptibles de interferir sobre la libertad individual.
- Derecho de ser protegido contra las pesquisas irracionales.- Protege contra toda persecución policial injustificada.
- Derecho de rechazo a demostrar sus garantías legales. Asegura al testigo, su derecho de no testificar, a menos que haya podido asegurar la presencia de un consejero jurídico; que todo testigo utiliza en un proceso; no puede servir a los servicios de un intérprete cuando esas persecuciones se desarrollan en una lengua que la persona no comprende o no habla.
- Derecho a una audiencia justa y parcial.- Asegura, el derecho de un tribunal, el derecho de conocer la argumentación del adversario y aquel de interrogar a los testigos y de asegurar una defensa plena y entera.
- Derecho de una particular acusado de una infracción.- Asegura la inocencia presumida, el proceso de equidad, la fianza razonable, la no retroactividad de las sentencias, un grado de severidad en la punición que no excede del grado prescrito en el momento en el cual se comete el delito.
- Protección contra los castigos crueles e inusitados.- Medida designada a proteger las puniciones o los tratamientos inhumanos.

Derechos de los ciudadanos canadienses

La Carta de los derechos de los ciudadanos canadienses, contiene la lista de los derechos

fundamentales inherentes al estatuto de ciudadano canadiense, el derecho de residir en no importa qué provincia o territorio de Canadá, el derecho a la propiedad y a ganarse la vida en toda otra provincia distinta a la suya, a condición de sujetarse a las leyes en vigor en esa provincia.

Medidas antidiscriminatorias

Los derechos y libertades son protegidos contra toda discriminación racial o fundada sobre la nacionalidad, o el origen étnico, sobre el color, la religión, el sexo, la lengua, la edad.

Elecciones libres y democráticas

Garantiza las elecciones libres y democráticas fundadas sobre el sufragio universal y la no-discriminación, establecida para cinco años y asegura que el Parlamento y las legislaturas sesionen al menos una vez al año.

Derechos lingüísticos

El proyecto de ley garantizaba la protección de derechos lingüísticos. La Carta establecía:

- El derecho de utilizar como lenguas oficiales en Canadá, las leyes, los archivos, las cuentas rendidas, los procesos verbales del Parlamento federal, de Ontario, de Quebec y de Nuevo Brunswick.
- El derecho para el público de expresarse en una u otras lenguas oficiales cuando se comunican con las colonias o con las administraciones centrales de los ministerios o agencias del gobierno federal y donde el número lo justifica, con las principales oficinas federales y provinciales en Canadá.
- En lo que concierne a la lengua de enseñanza, el derecho para todo ciudadano, en cualquier provincia, de elegir la instrucción de sus infantes en la lengua oficial de la minoría, si el número de infantes de esa región lo justifica.

5° La enmienda constitucional

Enmienda significa, cambiar, modificar un texto de la misma ley, se trata de la constitución de un país.

En cada época, deben proponerse interpretaciones diferentes del mismo texto de la ley. Puede considerarse que la constitución es un monumento eterno. Pero debe evitarse el exceso de suavidad y el exceso de rigidez.

“Au Canada, il n'existe pas, dans la Constitution, une façon de modifier cette dernière. Pourtant, depuis 1867, le Parlement de la Grande-Bretagne a changé quatorze fois l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. L'Amendement le plus célèbre, sans doute, est celui qui confère au gouvernement fédéral le droit de promulguer des lois dans le domaine de l'assurance-chômage. Cet Amendement fut adopté en 1940 (article 91 2A, dans sa nouvelle version). S'il est si important, c'est qu'il modifie le partage des pouvoirs, établi en 1867”.²⁸⁸

En realidad, ese poder se recogía de la responsabilidad de las provincias, pero éstas no disponían de recursos financieros suficientes para ponerlos en marcha.

Existen varias maneras de modificar una constitución:

1. La revolución.
2. El cambio en el nivel de costumbres.
3. La interpretación de los tribunales
4. El método americano que consiste en seguir el camino preciso, en la mayoría de votos de los Estados y del Congreso.

Dos fórmulas de modificación de la Constitución canadiense han sido rechazadas por Quebec: la fórmula Fulton-Favreau rechazada en 1966 y la Carta de Victoria en 1971. Quebec considera que toda fórmula de modificación debe tener en cuenta el carácter particular de la Provincia así como los poderes de esta última.

En la hora actual, puede el Parlamento modificar la Constitución, salvo en lo que concierne a:

²⁸⁸ Lorient, G., *op. cit.*, p. 73.

- Los poderes de las provincias.
- A los derechos de los parlamentos provinciales.
- Al empleo de la lengua francesa o de la lengua inglesa.
- A la duración de la Cámara de los comunes.

Esas excepciones necesitan no solamente el acuerdo unánime de las provincias sino también el consentimiento de Londres, porque la constitución no ha sido repatriada, es decir, llevada a Canadá.

La constitución es la fuente de la autoridad en un Estado democrático; todos los ciudadanos y el Gobierno se encuentran obligados a respetarla. En Canadá, las querellas interminables con relación a la repatriación de la Constitución, del procedimiento de enmienda, y de la nueva relación entre los poderes, hacen que este país sea independiente y no posea sino un solo elemento sobre las tres partes constitutivas de una constitución normal.

Quebec ha rechazado las tentativas de consolidación propuestas. Piensa que el contexto ha cambiado a tal punto desde 1867, y que su papel debería ser analizado con circunspección.

4.16.3. El Régimen Federal Canadiense

Un país puede no tener sino un gobierno o tener varios. En Canadá, puede existir un solo lugar donde se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o puede haber varios lugares de gobierno escolar, municipal y provincial.

Canadá pertenece al segundo grupo. Posee un régimen federal. El lado opuesto del régimen federal es un régimen unitario como los regímenes de Francia y Gran Bretaña donde las decisiones se toman en Londres o en París.

En Canadá, las decisiones son tomadas en Ottawa pero también en Quebec, Toronto, Fredericton, Winnipeg, Charlottetown, Saint-Jean, Victoria, Edmonton y Regina. En otros términos, existe en Canadá una división de los poderes políticos en dos niveles de gobierno: el nivel federal y el nivel provincial. El régimen federal es aquel en el cual, los poderes del Estado

son divididos y repartidos entre un gobierno central y dos gobiernos provinciales o regionales. Existen varios gobiernos federales en el mundo: Estados Unidos, México, Suiza, etc.

El federalismo canadiense se apoya en los siguientes principios:

-Existen dos niveles de gobierno. Uno central o federal, donde las sesiones se llevan a cabo en Ottawa. El otro regional o provincial, que sesiona en la provincia. Cada nivel de gobierno es soberano, es decir, maestro en su propia casa en lo que concierne a sus propios poderes.

-Cada nivel de gobierno posee poderes propios claramente indicados en una Constitución escrita. Éstos pertenecen exclusivamente a un nivel de gobierno y deben ser respetados dentro de un espíritu de colaboración.

Es en el Acta de América del Norte Británica de 1867, donde se encuentran los fundamentos del régimen federal de Canadá.

Las cuatro provincias fundadoras deseaban conservar el lazo que las unía al Reino Unido, es decir, a un régimen monárquico constitucional y a un régimen parlamentario, deseando desarrollar el carácter de responsable del Gobierno por los elegidos del pueblo, para lo cual, los canadienses habían librado grandes batallas contra Londres. Además deseaban introducir el ejemplo, de los Estados Unidos, un régimen federal que protegería mejor al grupo canadiense francés y las colonias habituadas a ese gobierno bajo el control de un Gobernador representante de Londres.

4.16.4. Federación o Confederación

Contrariamente a la creencia popular, Canadá no es una Confederación es una federación. En una confederación, las provincias serían soberanas, dispondrían de poderes principales, y el gobierno central estaría debilitado. Por ejemplo, la ONU, es una confederación, los países guardan su plena soberanía, lo que debilita su autoridad.

Al contrario, una federación supone que las provincias han abandonado su soberanía sobre el plan internacional y que ellas han confiado el ejercicio de los poderes más importantes a una autoridad central.

“Donc le Canada est une fédération. En 1867 d’ailleurs, les Pères de la Confédération ou créateurs de l’État fédéral canadien, se sont entendus pour doter le Canada d’un régime fédéral dans lequel le gouvernement central serait prédominant. A cette époque la Guerre civile faisait

rage aux États-Unis et l'on craignait que le régime fédéral canadien ne subisse le même sort si les pouvoirs étaient partagés à l'avantage des provinces”²⁸⁹

La lectura del Acta de América del Norte británica muestra que esa autora tenía un espíritu de autoridad central poderoso con relación a los Estados Unidos. Sir John MacDonald declaraba por ejemplo que todas las grandes cuestiones interesantes del bien general de la Confederación en su conjunto, estaban reservadas al Parlamento federal.

4.16.5. La evolución del federalismo

La repatriación de los poderes, establece en 1867 podría parecer definitiva a los Padres de la Confederación. Pero no fue así. En principio, las provincias conocían un desarrollo fenomenal de sus responsabilidades, por ejemplo en 1867, la escuela era frecuentemente confiada a las comunidades religiosas.

Hoy las provincias consagran la mayor parte de su presupuesto a los sectores de la educación, de la salud, del bienestar social y de los trabajos públicos.

Además diversas confrontaciones han tenido lugar entre el poder federal y las provincias con relación a la delimitación de los poderes de cada uno. Varios procesos se han desarrollado en Londres; los cuales favorecen frecuentemente a las provincias, en detrimento del poder federal. Por el contrario, las dos Guerras mundiales de 1914-1918 y 1939-1945, favorecieron un crecimiento considerable del poder federal.

Hoy los dos poderes de gobierno deben colaborar de manera positiva y eficaz a fin de solucionar los problemas que se refieren a la sociedad moderna (contaminación, inflación, desempleo).

Los creadores de la federación creían que la división de los poderes era tan clara, que los conflictos no podían producirse. Por tanto, la historia del federalismo canadiense es rica en confrontaciones entre las provincias y el poder federal, sobre todo entre Quebec y el gobierno central.

Cuatro dificultades principales se han suscitado y conflictos entre las provincias y el poder federal:

²⁸⁹ Lorient, G., *op. cit.*, p. 76.

En 1867 los Padres de la Confederación no podían prever los acontecimientos posteriores. Un tribunal superior y supremo de Londres, estuvo encargado de pronunciar el último juicio sobre las causas más importantes y existía la tendencia a favorecer a las provincias.

Se ha logrado pasar de un Estado policía a un Estado providencia, Welfare State, que proveía numerosos servicios exigidos por la población.

Para asegurar esos servicios, provincias y gobierno central, se confrontan a fin de apropiarse de los campos de tasación.

En resumen, el federalismo canadiense no es un régimen estático fijado definitivamente, sino un régimen dinámico, siempre en movimiento, en evolución. Supone un espíritu de colaboración de la parte de todos los actores y una voluntad de cada uno de respetar su conjunto en el ejercicio de sus responsabilidades.

El federalismo canadiense ha sido protestado en Quebec, no tiene más valor; ello lo ha demostrado en el curso de los años.

4.16.6. El fenómeno parlamentario en Canadá

El examen del parlamentarismo en Canadá se puede estudiar a través de distintos ángulos. En primer lugar, por una evaluación del grado de consenso que parece reunir, a un nivel esencialmente teórico, los principios que se sostienen en un régimen democrático de tipo Parlamentario y por un estudio de la separación, que en la práctica, el modelo canadiense ha tomado con relación a esos principios.

4.16.7. El Esquema Histórico del Parlamentarismo Canadiense

Tanto los constitucionalistas como los parlamentarios activos concuerdan en reconocer los objetivos siguientes como determinantes en todo régimen parlamentario:

-Formar y mantener en el seno de la Cámara de los comunes, un gobierno que beneficia el soporte de la mayoría de una asamblea electiva organizada según las líneas partidarias.

- De permitir al gobierno asumir plenamente su primer papel que consiste en elaborar y formular las políticas gubernamentales presentando sus mociones y proyectos de ley y defender abiertamente su política ante él.
- De obligar al gobierno a discutir públicamente y a impedir obrar en secreto, sobre todo cuando se trata de la elaboración de esas líneas de conducta y de la gestión de su administración.
- De permitir expresar las opiniones de los ciudadanos y de permitir el debate así como de apoyar al electorado.
- Como medida excepcional, de poner al gobierno en minoría, así como de obligar a dimitir o a disolver el Parlamento.

Esas finalidades se encuentran en diversos regímenes parlamentarios y se resumen en las siguientes:

1. Un gobierno de gabinete donde los miembros son parte del Parlamento.
2. La responsabilidad ministerial.
3. La imputabilidad y la neutralidad de la función pública.
4. La independencia de la magistratura y la regla del common law.
5. La función ejecutiva confiada a un gobierno.
6. El derecho de asamblea electiva de rechazar su consentimiento a las demandas de los créditos de la parte del gobierno.
7. El derecho del gobierno de tomar la iniciativa de todo proyecto de ley a incidencia financiera.
8. El derecho de los diputados de tomar la iniciativa de los proyectos de ley y dirigirse a sus electores.

1º El gobierno de gabinete en el régimen parlamentario.- El régimen clásico entre los sistemas parlamentarios modernos es aquel de Westminster. Ese modelo siempre en vigor en el Reino Unido funciona según el principio de que la responsabilidad de gobernar debe ser confiada a los representantes elegidos que constituyen una mayoría de los miembros de la asamblea. Los ministros son elegidos por el primer ministro. Ese último, es, ya sea el jefe reconocido del partido político que cuenta con el más grande número de representantes en la asamblea, ya sea el jefe del

partido que se encuentra en la medida de obtener y de conservar la confianza de una mayoría de miembros de la asamblea.

El régimen británico descansa sobre una monarquía constitucional, a decir verdad, circunscrita, en virtud de la cual, la soberanía se encuentra formalmente investida en la corona. Esa soberanía restringe el papel crítico y determinante del sistema de gobierno y de las prerrogativas reales.

“Ensemble, le premier ministre et les ministres qu’il nomme forment le cabinet. Les ministres, en tant que collectivité, répondent de la politique gouvernementale tandis qu’individuellement, ils rendent compte des politiques et de l’administration de leurs ministères respectifs. Les fonctionnaires rendent compte de leur gestion aux ministres, leur conseillent les politiques à suivre, le préviennent, des problèmes qui pourraient surgir et mettent en oeuvre les lignes de conduite adoptées ”.²⁹⁰

El primer ministro y el gabinete ministerial constituyen el poder ejecutivo. El ejecutivo comprende frecuentemente no solamente el gabinete sino también los consejeros principales y algunas veces, se engloba la Función pública federal, que se trata del impulso y del apoyo de las directivas del gabinete. El parlamento es el órgano legislativo y comprende al Soberano, al Senado y a la Cámara de los comunes. En su expresión más rudimentaria, su papel consiste en legislar, pues no debe olvidarse otras fuentes de acción legislativa.

Así la función ejecutiva del Estado en su origen de legislación delegada, es fruto de poderes reglamentarios que le son conferidos por delegación legislativa, mientras que los tribunales (el poder judicial, es la tercera función del Estado) son creadores de derecho cuando desarrollan el common law, ese ensamble histórico de decisiones judiciales, que constituyen los precedentes judiciales y garantizan la legalidad y la protección de los derechos.

La función ejecutiva y legislativa se entremezclan pues los ministros, miembros del gabinete, son parte, ya sea de la Cámara de los comunes, o del Senado. Esa doble pertenencia a dos funciones del estado, recoge poderes separados, tanto a nivel de funcionamiento como desde el punto de vista del análisis constitucional.

Ese sistema se encuentra alimentado por elecciones generales periódicas, que en Canadá, deben tener lugar por lo menos cada cinco años. Entre dos elecciones el mantenimiento del poder

²⁹⁰ D’Aquino, T., Doern, G. B., Blair, C., *Le Parlementarisme au Canada*, Toronto, 1983, p. 7.

del primer ministro y de su Gabinete, depende de la confianza que el Parlamento le acuerda. Si el Parlamento pone al gobierno en minoría por un voto de desconfianza en razón de la política fundamental o de un proyecto de ley de incidencia financiera, no puede existir recurso, sino el de la formación de un nuevo gabinete susceptible de obtener el apoyo de la asamblea electiva, o más habitualmente, la disolución de la asamblea, lo que da lugar a un nuevo mandamiento obtenido en las elecciones.

2º El poder ejecutivo y sus órganos

A) El Consejo privado.- El Consejo privado es otra de las instituciones políticas de carácter simbólico que viene del Reino Unido. En el momento de la confederación, el monarca británico, tenía un grupo de consejeros que él designaba, así cuando las instituciones canadienses de naturaleza ejecutiva fueron puestas en marcha por el AANB, se crea el equivalente canadiense. Ese Consejo privado no se reunía con frecuencia y solamente tenía fines ceremoniales.

Los miembros del consejo privado son nombrados por el gobernador general con el consentimiento del primer ministro. El consejo comprende a todos los ministros pasados y presentes del gobierno central, algunos antiguos primeros ministros provinciales y algunos otros dignatarios. El Proyecto de ley sobre la reforma constitucional (1978) propone que el nombre de « consejo de Estado » reemplace a aquel de « consejo privado ».

B) El Gabinete.- En los dos órdenes del gobierno, el central y el provincial, el gabinete es un verdadero órgano ejecutivo. El Acta de América del Norte Británica no hace mención pero existe por convención. El gabinete es el órgano que da aviso al gobierno general o al lugarteniente-gobernador y que ejerce realmente el poder ejecutivo, formula las políticas y toma las decisiones que se derivan. Es dirigido por el primer ministro de Canadá o el primer ministro de la provincia, según el orden del gobierno.

El gabinete central se encuentra compuesto de ministros y de secretarios de Estado: éstos deben responder en cuanto a la administración de sus ministerios. Los gabinetes provinciales se componen de ministros, responsables por su parte, ante la Asamblea legislativa. Un gabinete puede comprender un cierto número de “ministros sin portafolios”, es decir, que no tienen la responsabilidad de un ministerio. Una tercera categoría ha sido creada recientemente en el

gabinete central: los ministros de Estado que dirigen los ministerios encargados de coordinar ciertos programas y que secundan a un ministro en un dominio particular tal como aquel de la “pequeña empresa” o la “salud del deporte amateur” para tomar ejemplos actuales. Varias provincias tienen “supraministros” encargados de coordinar las actividades de varios ministerios.

Los miembros del gabinete central son nombrados por el gobernador general con el consentimiento del primer ministro. A fin de respetar el principio de la responsabilidad del gabinete con relación al cuerpo legislativo, deben convertirse en miembros de la Cámara de los comunes o del Senado en un plazo razonable.

“De même, les membres d’un cabinet provincial sont nommés par le lieutenant-gouverneur sur avis du premier ministre de la province et ils doivent être ou devenir membres de l’Assemblée législative ou de l’Assemblée nationale”.²⁹¹

Los miembros del gabinete presentan al Parlamento o a la Asamblea legislativa, la mayor parte de los proyectos de ley. Éstos son preparados en los ministerios, estudiados y aprobados por el gabinete y sus comités.

Sólo los ministros pueden presentar proyectos de ley referentes a los gastos de fondos públicos. El gabinete decide colectivamente de las políticas que presentará al Parlamento o a la Asamblea legislativa; asume la responsabilidad colectiva ante esos organismos para su política y para su puesta en marcha.

En virtud del principio de la “solidaridad ministerial”, un ministro que no acepta en público una decisión colectiva del gabinete, debe dimitir. Los ministros están así obligados a guardar “el secreto ministerial” a fin de que los diferendos entre ellos, puedan solucionarse por discusiones internas, sin temor de repercusiones políticas.

Esas convenciones y prácticas, la tradicional disciplina de partido y la ventaja de disponer de recursos de la función pública, confieren al gabinete un poder considerable. Puede considerarse que todo ese poder concentrado en el ejecutivo, es una necesidad del gobierno moderno, pero puede existir una restricción excesiva e imprudente del poder legislativo, que en consecuencia deberá ser reforzada. Ese refuerzo, para un uso pronunciado de comités parlamentarios, es una reforma frecuentemente recomendada como medio de hacer contrapeso al poder del ejecutivo.

²⁹¹ *La Commission de l’unité canadienne. Définir pour choisir, Sénat du Canada, Ottawa, Février, 1989, p. 38.*

Históricamente, los primeros ministros tienen compuestos sus gabinetes tomando el esmero de asegurar el equilibrio de la representación de las regiones. Pero desde algunos años, ciertas críticas señalan la insuficiencia de la representación en el gabinete, de ciertas regiones.

La AANB no menciona el gabinete y no se refiere tampoco a su funcionamiento. El Proyecto de ley sobre la reforma constitucional (1978) contiene artículos que describen los principales aspectos del gobierno del gabinete como se practica en la hora actual.

C) El Primer ministro.- El Acta de América del Norte Británica, no se refiere a la obligación del Primer ministro. Esos poderes y responsabilidades son determinados en razón de las convenciones. Esa obligación es por tanto, una cuestión central en el sistema político canadiense. “Le premier ministre est le chef du gouvernement. Il préside le cabinet et en choisit les membres qui son officiellement nommés par le gouverneur général. (Macdonald, le premier de nos premier ministres, avait coutume de dire qu’il était, de profession, « cabinet maker »).

C’est aussi à lui que revient l’initiative de la nomination du gouverneur général, des membres du Conseil privé, des lieutenants-gouverneurs, de l’Orateur de la Chambre des communes, du Président du Sénat, des sénateurs, des juges en chef des hautes cours, des sous-ministres, des ambassadeurs, des membres des commissions et des présidents des sociétés de la Couronne”.²⁹²

El Primer ministro es responsable del programa legislativo del gobierno, aunque un líder parlamentario en la Cámara de los comunes, es un líder del gobierno en el Senado, dirige para él los asuntos cotidianos.

Con consentimiento del Primer ministro, el gobernador general disuelve o convoca al Parlamento y prorroga las sesiones parlamentarias.

La obligación del primer ministro, recae normalmente en el jefe de partido que tiene la mayoría de plazas en la Cámara de los comunes.

Si ningún partido la detenta, el puesto es habitualmente confiado al jefe de partido que tenga el mayor número de sillas o al hombre político que tenga el apoyo de una coalición de partidos reunidos, o bien a la mayoría o bien al más grande número de plazas:

²⁹² Sénat du Canada. *op. cit.*, p. 39.

D) Los primeros ministros provinciales.- El papel de los primeros ministros provinciales en sus relaciones con su gabinete y su asamblea legislativa es semejante a aquel del primer ministro y el gobierno central.

“Au Canada, les premiers ministres des deux ordres de gouvernement détiennent beaucoup de pouvoir. Ils cumulent la direction de trois grandes forces politiques: un parti, un cabinet et une majorité législative. Cette influence, déjà considérable, s’est encore accrue avec l’évolution moderne à la fois du régime des partis, du système électoral et de l’administration publique”.²⁹³

Los partidos políticos de Canadá eligen sus jefes. Siendo elegido el jefe de partido, el primer ministro, federal o provincial, ejerce un control estrecho sobre el programa, las actividades y los gastos de su partido.

“Enfin, le pouvoir du premier ministre a aussi augmenté avec la croissance de l’administration. Vers la fin des années 50 et le début des années 60, à peine deux ou trois douzaines d’employés étaient directement au service du premier ministre du gouvernement central. Le Bureau du Conseil privé et le cabinet personnel du premier ministre comptent maintenant quelques centaines d’employés. Le personnel qui entoure les premiers ministres provinciaux a connu une expansion semblable”.²⁹⁴

3° El Poder legislativo.- El Parlamento tiene autoridad para debatir, adoptar, modificar, y abrogar las leyes. Leyes que modifican el derecho establecido por las decisiones judiciales. La acción del ejecutivo se funda ordinariamente sobre las leyes que adopta el Parlamento, en particular cuando se trata de gastos de fondos públicos. La cámara de los comunes puede revertirse contra el ejecutivo.

A) El Parlamento.- La supremacía del Parlamento es limitada. Debe respetar la división de competencias que opera la constitución federal entre la autoridad central y las provincias. No pueden así delegarse poderes a las asambleas legislativas provinciales.

El Parlamento actual de Canadá, se compone de la Reina, el Senado, y la Cámara de los

²⁹³ *Ibidem.* p. 40.

²⁹⁴ *Ibid.* p. 40.

comunes.

B) La Cámara de los comunes.- La Cámara de los comunes es la cámara del pueblo, el principal órgano representativo, el forum por excelencia del debate político en el país y el foco principal de la autoridad legislativa del gobierno central. Es eso, lo que da lugar a la confrontación directa y necesario del gobierno representativo y del gobierno responsable, porque el gabinete presenta su programa legislativo a los elegidos del pueblo, y responde por su administración. La cámara se compone de 264 diputados. Se les designa frecuentemente con el nombre de “miembros del Parlamento”, pero son en realidad miembros de la Cámara de los comunes. Son elegidos en sus circunscripciones electorales, con un solo diputado para cada una.

“Les membres du cabinet occupent les « banquettes ministérielles, à la droite de l'Orateur qui est le côté du gouvernement ». Les membres du cabinet soumettent et défendent leurs politique normalement sous forme de « projets de loi », parfois présentés en premier lieu au Sénat. Ces projets sont étudiés par la chambre et ses comités et, une fois adoptés par la majorité et approuvés par le Sénat, ils sont présentés au gouverneur général pour la sanction royale et, proclamés, deviennent lois du pays”.²⁹⁵

El jefe de partido, que después del partido gubernamental tiene el mayor número de diputados, se convierte en el “jefe de la leal Oposición de Su Majestad”. Éste elige entre sus Diputados un “gabinete fantasma”.

La tarea de la oposición, consiste en criticar sus proyectos de ley y la administración del gobierno, para poner en relieve sus debilidades y lagunas, proponiendo soluciones de cambio y reemplazando al gobierno. La oposición es una función esencial del sistema parlamentario.

Los debates de la cámara, son dirigidos por un presidente llamado “orador”. Elegido por el primer ministro en principio, y en los rangos de su partido, pero después de una consulta con el jefe de la Oposición. Y es elegido por la cámara. Preside, sobre ciertas disposiciones del Acta de América del Norte Británica, ciertas leyes, el reglamento de la cámara y un conjunto de tradiciones y precedentes que le permiten además, mantener el orden y asegurar la libertad de palabra y garantizar a los diputados sus privilegios e inmunidades.

“La grande majorité des députés occupe les « arrière-banquettes »; ce sont les

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 40.

« Backbenchers » en anglais. Leur rôle consiste à exprimer leurs vues et celles de leurs commettants, à étudier les projets de loi et à y proposer des amendements, soit à la chambre ou dans les nombreux comités permanents et spéciaux, et à appuyer leur chef lors des débats des votes. Ils peuvent aussi critiquer leur propre parti et le font généralement lors de ces réunions de députés d'un même parti qu'on appelle « caucus ». Le jugement que l'on peut porter sur l'importance et l'efficacité de la Chambre des communes dépend beaucoup de la façon d'en percevoir les véritables fonctions; aussi, les opinions sont-elles nombreuses et divergentes. En gros, considère ou bien que la chambre est trop soumise aux initiatives du pouvoir exécutif, ou bien qu'elle constitue un frein efficace à ses excès possibles".²⁹⁶

C) El sistema electoral.- En los Estados democráticos donde los partidos políticos se confrontan, el sistema electoral, juega un gran papel no solamente en la determinación del vencedor, sino también en la manera en que funciona todo el sistema político.

1. El derecho de voto

El derecho de voto, se encuentra regido por la ley electoral de Canadá. En el pasado, ese Derecho había sido restringido por las condiciones de edad, de sexo y de propiedad. Hoy, salvo raras excepciones, todos los ciudadanos canadienses de 18 años tienen el derecho de voto.

2. El mandato

La AANB prevé la duración del mandato de la Cámara de los comunes. No puede pasar de cinco años. El primer ministro puede, en todo tiempo, salvo los casos ya mencionados, demandar al gobierno general la disolución del Parlamento y ordenar las elecciones generales. En caso de guerra, invasión o insurrección reales, la duración de la cámara puede ser prolongada, si más de la tercera parte de los diputados no se oponen. La constitución declara igualmente que la cámara debe reunirse al menos una vez por año. De hecho, sesiona habitualmente de 7 a 9 meses cada año.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 41.

3. Repartición de plazas

La repartición actual de plazas en la Cámara de los comunes, se funda esencialmente sobre la población. “Des dispositions statutaires complexes, souvent révisées, tiennent compte des changements démographiques. Cependant, la loi prévoit que la représentation d’une province ne diminue pas à la suite d’un rajustement et que cette représentation ne sera jamais inférieure au nombre de sièges que la province compte au Sénat”.²⁹⁷

4. Delimitaciones

Después de cada censo decenal, los límites de las circunscripciones electorales federales son revisados para tener en cuenta los movimientos de la población.

“Depuis 1964, cette révision est confiée à une commission à la représentation nommée par le Parlement.

Une de ses tâches consiste à s’assurer qu’aucune circonscription ne s’écartera de plus de 25% du nombre moyen d’électeurs par circonscription.”²⁹⁸

5. El escrutinio

La ley electoral de Canadá, prevé la elección de un solo diputado por circunscripción, en mayoría simple, durante una sola ronda de escrutinio. Si existen más de dos candidatos, es declarado vencedor aquel que obtiene el mayor número de votos; es decir, la pluralidad.

El sistema electoral actual puede dar lugar a la no-representación o a la subrepresentación de ciertas provincias en el seno de un partido en el poder.

Se critica sin embargo la representación proporcional remarcando que el sistema de circunscripciones de un solo diputado por circunscripción, crea un lazo directo entre el diputado y sus lectores, favoreciendo la eficacia de su trabajo en el comité. Se teme igualmente que la representación proporcional no entraña la elección de los gobiernos minoritarios y la inestabilidad.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 41.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 41.

Pero se observa que en ciertos países donde la representación proporcional existe, las coaliciones durables han podido formarse.

6.El Senado

El Senado es la segunda cámara legislativa del Parlamento canadiense. Fue creado por el Acta de América del Norte Británica. Se asemeja a la Cámara de los Lores del Reino Unido (aunque la participación no sea hereditaria), o a las cámaras altas de los Estados federales. En los Estados Unidos y en Austria, por ejemplo, los miembros de las cámaras altas son elegidos por la población de los Estados miembros; los miembros de Bñndesrat de la República federal de Alemania, son elegidos entre los ejecutivos de los Estados miembros de la federación. Los senadores canadienses son nombrados por el gobernador general con el consentimiento del primer ministro, éste elige habitualmente, pero existen excepciones en el seno de su propio partido sin deber consultar a las autoridades provinciales. “En 1965, une loi modifiant l’Acte de l’Amerique du Nord britannique a fixé l’âge de la retraite à 75 ans pour tous les sénateurs nommés à partir de ce moment”.²⁹⁹

El presidente del Senado es nombrado por el gobernador en consejo mientras que el líder del gobierno en el Senado, representa al ejecutivo y a la cámara alta. El papel del Senado y el modo de selección de sus miembros, fueron largamente debatidos al momento de la Confederación. El modo retenido estaba destinado a hacer contrapeso al principio de la “representación de la población”, que se estableció en la Cámara de los comunes. Se ha deseado que el Senado desempeñe el papel de “revisor ponderado”, reconsiderando los proyectos de ley de la cámara baja, más “radicalmente democrática” y que ampara a otros por los intereses privados, de donde las condiciones de propiedad figuran entre las cualidades requeridas para ser senador. En principio, los senadores representan la población de las grandes regiones geográficas del país. Antes de 1949, cada región contaba con 24 senadores. Seis han sido agregados en 1949 para Terra Nova al momento de su adhesión a la Confederación y 2 en 1975 para los territorios, uno para el Yukon y otro para los territorios del Noroeste. Lo que da un total de 104. En principio, el Senado actual posee poderes iguales a aquellos de la Cámara de los comunes, y dos importantes

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 42.

excepciones: los proyectos de ley comportan los gastos de los fondos públicos que deben ser presentados en principio a la Cámara baja y el Senado no puede votar una desconfianza a la vista del gabinete. Aun si éste aporta frecuentemente cambios útiles a los proyectos de ley y si conduce las encuestas en los dominios del interés público como el comercio, la pobreza, los medios de comunicación, la política en materia científica, el Senado rechazará raramente las medidas importantes que provengan de la Cámara de los comunes y del poder ejecutivo.

“Aussi trouve-t-on à travers l’histoire du Canada de nombreuses suggestions de réforme voire d’abolition, du Sénat. Dans le débat actuel, on a proposé son emplacement par une Chambre de la Fédération dont les membres seraient nommés à parts égales par le Parlement fédéral et par les assemblés provinciales, sur la base de la représentation proportionnelle des partis en ces différentes chambres...”³⁰⁰

7. Las asambleas legislativas provinciales

La constitución de las cuatro primeras legislaturas provinciales se encuentra en el Acta de América del Norte británica de 1867.

Las enmiendas a esas constituciones y las constituciones de otras provincias, se encuentran contenidas en las legislaciones del Reino Unido, de Canadá y de las provincias mismas.

Las legislaturas provinciales se componen de dos elementos el lugarteniente-gobernador y la Asamblea legislativa.

Por otro lado, el monocameralismo o el régimen parlamentario de una sola cámara, se ha convertido en regla en todas las provincias y las cámaras altas.

Las prácticas legislativas de las asambleas provinciales obedecen a las mismas reglas que aquellas del Parlamento central.

4° El Poder Judicial

Canadá tiene un sistema judicial donde los mismos tribunales interpretan en principio, las leyes federales y las leyes provinciales. Ese sistema comprende dos órdenes de tribunales, el

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 43.

federal y el provincial.

Los primeros son creados por leyes federales y los jueces son nombrados por el gobernador general sobre la recomendación del gabinete.

Las asambleas legislativas crean las segundas: sin embargo, los jueces de los tribunales provinciales superiores son nombrados por el gobernador general, sobre recomendación del gabinete central y no por el ejecutivo de la provincia, como es el caso de los tribunales provinciales inferiores.

A) La Corte Suprema.- Piedra angular del sistema judicial canadiense, la Corte suprema es la corte general de apelación de última instancia para Canadá.

Por regla general, las apelaciones contra los jueces de los tribunales inferiores son atendidas con el permiso de la Corte y no de pleno derecho. La Corte suprema interpreta la constitución de Canadá, sea por el juicio en los litigios de incidencia constitucional, o sea a través de consulta, sobre demandas de opiniones con relación a la constitucionalidad de las leyes del ejecutivo federal y de los provinciales. Cuando el reenvío emana del ejecutivo de una provincia, la Corte suprema no se pronuncia sino mediante la aprobación de la Corte de apelación provincial.

Antes de 1948, el Comité judicial del Consejo privado del Reino Unido, era el tribunal de apelación de última instancia para Canadá, salvo en materias criminales donde ese último recurso había sido suprimido en 1933.

El Acta de América del Norte británica, establecía la creación de una Corte general de apelación para Canadá. El Parlamento ha creado una corte similar en 1975 para la ley ordinaria. Resulta así en Canadá, que, contrariamente a los Estados Unidos donde la existencia de la Corte suprema es garantía para la Constitución, el Parlamento canadiense puede modificar el estatuto de la suprema corte Suprema como lo debe hacer. Teóricamente, podría también abolirlo.

La ley sobre la Corte suprema establecía que esa corte debe contar con nueve jueces nombrados por el gobernador general sobre recomendación del gabinete. La opción del juez en jefe, según una decisión del gabinete, es una prerrogativa del primer ministro. Las provincias no participan en el derecho de nombramiento de la Corte suprema y el Senado no es llamado, como en los Estados Unidos a ratificar. Esa práctica de nombramiento por la autoridad central es algunas veces criticada. La Corte suprema en efecto, interpreta en última instancia las disposiciones constitucionales que son de interés igualitario en los dos órdenes de gobierno.

Como Quebec tiene su propio derecho civil cuyo mantenimiento es garante para la AANB, la Ley sobre la Corte suprema exige que tres de los jueces sean miembros de la Barra o de la magistratura de Quebec. Desde 1949, el uso era de tener tres jueces de Ontario, dos en las provincias del Oeste y uno en las provincias atlánticas.

Entre los autores de la federación, los Estados Unidos y Australia, por ejemplo, confían como Canadá, en la interpretación constitucional de una corte general de apelación.

El Proyecto de la ley sobre la reforma constitucional (1978) propone que la Corte suprema permanezca como corte general de apelación pero que se aumente el número de los jueces a once, donde cuatro serían de Quebec y al menos uno de cada uno de las cuatro grandes regiones canadienses. La Columbia Británica, cuenta por una. Ese proyecto de ley propone un procedimiento de participación de las provincias en esos nombramientos que serían sometidos a la ratificación del Senado actual, según ese proyecto. El proyecto desea igualmente que la existencia y la composición misma, el modo de nominación de los jueces de esa corte, sean inscritos en la constitución, eso pondría dichas cuestiones al abrigo de todo cambio de voluntad del Parlamento porque no podría modificarlas sino por vía de enmienda constitucional.

Debe notarse que si las libertades y derechos fundamentales estaban inscritos en la constitución como lo sugería el mismo proyecto y varias otras proposiciones, el papel de la corte estaría enaltecido porque debería juzgar la compatibilidad de la legislación federal y provincial con la declaración de derechos garantes para la constitución.

El gobierno de Alberta sugirió en 1978 un diferente modo de interpretación constitucional. La Corte suprema sería substituida por un tribunal especializado que no trataría sino cuestiones constitucionales. Comprendería siete jueces elegidos por rotación para cada litigio por las autoridades centrales entre un grupo de una cincuentena de nombres, extraídos de una lista de jueces experimentados.

B) Otras Cortes federales.- La creación de la Corte Exchequer, se remonta a 1875. Esta se vuelve Corte federal de Canadá en 1971. Esta se refiere a las causas que implican a la Corona y concernientes a la aplicación de leyes federales.

Los otros tribunales federales comprenden particularmente la Comisión de revisión del impuesto, la Comisión de tarifa, las cortes de ciudadanía y la Comisión de apelación de la imitación.

C) Las cortes provinciales.- Las asambleas legislativas provinciales tienen competencia en materia de derecho civil, de procedimiento civil y de administración de la justicia, a la vez civil y criminal. El derecho criminal y el procedimiento en materia de derecho criminal, aseguran la responsabilidad del Parlamento central. Las asambleas provinciales pueden crear cortes de jurisdicción civil y criminal. En las provincias, se cuenta con los tribunales siguientes: los tribunales inferiores, por ejemplo, la Corte de pequeñas instancias, la Corte de sesiones de la paz, las cortes de distrito y las cortes provinciales, y además una Corte superior de jurisdicción general de primera instancia, la Corte superior y también la Corte de apelación, el más alto tribunal provincial.

D) La independencia del poder judicial.- Como lo estipula la AANB para los jueces de las cortes superiores y como lo estipula la legislación ordinaria para todos los demás jueces nombrados por el gobierno central, solo el gobernador general, con el consentimiento de las dos cámaras centrales, puede destituir un juez. Esas disposiciones se realizan con miras a proteger al poder judicial contra toda intervención política partidaria. Ningún juez de una Corte superior ha conocido tal destitución.

Si no hay separación neta entre el poder ejecutivo y el poder judicial en la forma, el poder judicial, si está realmente separado de los dos otros. El principio de la primacía de la ley descansa esencialmente en la independencia del poder judicial.

4.16.8. La Evolución reciente del parlamentarismo canadiense

1º Las Causas principales del cambio.- El parlamentarismo en Canadá, ha sufrido una transformación radical, tanto bajo el impulso de los factores evolutivos domésticos como bajo el efecto de las causas universales. En todas las democracias del mundo.[Traducción] “Une étude commanditée par la Commission trilatérale en 1975, impute le phénomène et la « surcharge » des gouvernements dans les pays industrialisés aux causes suivantes:

-la croissance rapide du segment de la population politiquement active;

-l'apparition de nouveaux groupes et la prise de conscience politique de la part de groupes existants, tels les associations de la jeunesse, les sociétés régionales, les groupes ethniques;
-la plus grande subtilité des tactiques avec lesquelles ces groupes cherchent à parvenir à leurs fins; et l'excacerbation des attentes que ces groupes tiennent pour légitimes et pour lesquelles ils rendent les gouvernements responsables".³⁰¹

Las principales transformaciones, causas o resultados que marcan el papel actual del parlamentarismo en Canadá son:

1. La participación acelerada de la parte del público bajo el impacto de nuevas tecnologías y medios de comunicación.
2. El crecimiento desmedido del aparato gubernamental.
3. El desarrollo de los procesos decisionales escapan al control del Parlamento.
4. La baja de la representatividad del Parlamento.
5. La extensión del poder del primer ministro.
6. La progresión del poder ejecutivo.
7. El aumento del rendimiento del Parlamento.
8. El abandono del federalismo en beneficio de los poderes ejecutivos.
9. La disciplina de los partidos.

4.16.8.1. El Gobierno Parlamentario y las Grandes Cuestiones de la Reforma

La responsabilidad política y administrativa del poder ejecutivo y de la función pública se dirige hacia el Parlamento.

4.16.8.2. La imputabilidad en teoría y en la práctica

Como se ha subrayado anteriormente, el gobierno parlamentario canadiense se encuentra fundado en un sistema de imputabilidad en el cual el gabinete y la función pública deben rendir

³⁰¹ Crozier, M. J., Huntington, S. P., and Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York, 1975, p. 163.

cuentas al Parlamento por un intermediario del Ejecutivo. “La responsabilité du cabinet s’exerce d’une manière directe tandis que celle de la Fonction publique est indirecte. Le système vise à assurer la responsabilité la plus fondamentale : tenir un groupe bien identifiable de politiciens élus responsables des moyens et des fins auxquels s’applique le pouvoir coercitif. L’exercice réel de ce système d’imputabilité dépend d’une interrelation subtile de la responsabilité de chaque ministre, de la responsabilité collective du cabinet et de l’anonymat et de la neutralité de la Fonction publique”.³⁰²

Un estudio preparado por la cuenta de la Comisión australiana Coombes, afirma que para ser eficaz, una interrelación tal, debe satisfacer un cierto número de condiciones. El papel de cada ministro debe estar lo suficientemente definido para que cada ministro pueda ser responsable de un dominio político preciso, que no puede sustraerse a esa responsabilidad invocando razones de ambigüedad. “Les directives émanant du ministre ou du cabinet doivent être suffisamment précises pour que les agents du Ministère aient une idée claire quant au travail qu’il leur est demandé de fournir. Le ministre doit consentir à protéger ses agents contre la critique du public et il doit exister un partage bien défini entre les tâches du ministre et du chef permanent, le sous-ministre, afin de ne pas interrompre les travaux administratifs par des conflits de juridiction”.³⁰³

De hecho, en Canadá, como en otros países, esas condiciones no son satisfechas. Se ha reconocido que en ese momento, el Parlamento no ejerce ningún poder real de control y de influencia sobre el ejecutivo en general y sobre la Función pública en particular.

4.16.8.3. La responsabilidad ministerial individual y colectiva

En el caso de la responsabilidad ministerial, la separación entre la teoría y la práctica es particularmente evidente en el plano individual. Aun si los ministros son responsables de todas las políticas y actividades de su ministerio, es casi imposible asumir totalmente esa responsabilidad. La actividad gubernamental es muy vasta y variada, es frecuentemente compleja sobre el plan técnico, varios ministerios, cuyo número es ya considerable, comprendiendo las agencias más o

³⁰² Mallory, J. R., *Responsive and Responsible Government, Transactions of the Royal Society of Canada, Série IV*, vol. XII, 1974.

³⁰³ Emy, H.V., *The Public Service and Political Control: The Problem of Accountability in a Westminster System with Special Reference to the Concept of Ministerial Responsibility*. Etude préparée par la Commission Coombes Australie, 1977. p. 19.

menos independientes, además, los ministros no se encuentran libres de tomar decisiones personales importantes en materia de personal y finanzas.

El concepto de la responsabilidad ministerial es también fuente de confusión en Canadá, en parte a causa de la interpretación partidaria que los parlamentarios han hecho sobre la responsabilidad ministerial.

Los miembros de la Oposición han acusado a los ministros y al gabinete en su conjunto, de interpretar la convención a su conveniencia, de manera a escapar de la responsabilidad de la mala administración.

Efectivamente, los ministros han interpretado de una manera limitativa la cláusula de la convención que exige la dimisión de un ministro, si un grave error administrativo cometido por su ministerio, es denunciado.

En realidad, el hecho de que haya contradicción entre la teoría y la práctica en materia de responsabilidad ministerial individual no significa que la convención no revista ningún valor. Como lo han afirmado algunas personas consultadas, la convención existe en parte en razón de la existencia misma del Parlamento como forum donde los ministros deben estar listos a responder a las cuestiones y a las críticas formuladas sobre su ministerio, cuando se presentan ante los medios de comunicación y cuando deben responder a las presiones y conflictos en causa en el arte de las relaciones intergubernamentales.

La separación entre la teoría y la práctica, es muy importante, y en el curso de los últimos diez años, ciertas prácticas han provocado un escepticismo más grande, particularmente la puesta en plaza de un relevo de ministros en el período de cuestiones, disminuyendo así la posibilidad de interrogar a los ministros en todos tiempo.

“Cependant, la responsabilité ministérielle ne correspond pas uniquement à ce débat ou échange parlementaire tranché ou, pour résumer, au phénomène d'imputabilité envers le Parlement. Même si le débat en constitue une partie visible, les dimensions les plus importantes de la responsabilité sont celles qui pénètrent plus profondément pour former un système de contrôle sur la Fonction publique”.³⁰⁴

³⁰⁴ D'Aquino, T., Bruce, G., Blair, C., *Le Gouvernement Parlementaire au Canada: Évaluation Critique et Propositions de Changements*, Ottawa, 1979, p. 38.

4.16.8.4. El fenómeno de la imputabilidad en otros países

Se ha observado igualmente una separación entre la teoría y la práctica de la responsabilidad del ejecutivo y de la Función pública hacia el Parlamento en otros países dotados de un sistema de gobierno parlamentario. En el Reino Unido, el comité especial del procedimiento de la Cámara de los comunes de 1978 ha establecido que en cuanto al respeto de la Constitución, el trabajo cotidiano del gobierno marca una ventaja sobre aquel del Parlamento a un punto tal que eso ha suscitado la inquietud general y se desempeña contra la realización misma de la democracia parlamentaria.

Un estudio más detallado de los dos sistemas de gobierno en vigor en Australia, preparado por cuenta de la Comisión Coombes describía las dificultades de aplicación al inicio de la responsabilidad ministerial. El estudio concluye que “La responsabilité ministérielle individuelle a pris un sens plus limité et particulier dans l’État moderne. Comme concept de responsabilité, il continue d’offrir au Parlement une méthode fondamentale de vérification de l’administration. En tenant les ministres responsables envers le Parlement et en établissant la possibilité éventuelle de pénaliser des ministres pour des transgressions d’ordre purement personnel, ce concept va toujours dans le sens particulier d’un gouvernement responsable. Cependant, sa valeur est mise en doute, comme principe de contrôle politique, car il est difficile de dire qu’en soi, un concept offre une idée claire et précise de la limite et des circonstances dans lesquelles un ministre peut être tenu responsable dans n’importe quel sens positif, des activités administratives détaillées auxquelles il est associé”.³⁰⁵

Los problemas de la responsabilidad del ejecutivo y de la Función pública no son reservados a los Canadienses. El estudio no se refiere a la gestión interna de la Función pública, dominio que ha sido analizado más profundamente por la Comisión real sobre la gestión financiera y la imputabilidad. Sin embargo, los cambios que reafirman el papel del Parlamento, contribuirán a imponer un gran control político sobre la Función pública. La complejidad de los elementos centrales del sistema, no deben ser subestimada pues a través de esos elementos fundamentales de imputabilidad del gobierno parlamentario, se ejercen los mecanismos de imputabilidad más particulares.

³⁰⁵ Emy, H.V., *op. cit.*, p. 21.

1º Los mecanismos de imputabilidad.- El Parlamento busca imponer al ejecutivo la responsabilidad de diversos mecanismos, particularmente el debate general, las cuestiones a los ministros, los comités permanentes, los comités de encuesta especiales y los organismos especiales que deben relacionarse con el Parlamento, como el Verificador general, el Comisario en las lenguas oficiales, la Comisión de la Función pública y la Comisión canadiense de derechos de la persona. Esos mecanismos constituyen eventualmente las bases eficaces de la verificación y del examen. Cada mecanismo mantiene ciertas debilidades sin embargo.

El debate parlamentario general sobre las nuevas medidas legislativas, las medidas fiscales y los sujetos elegidos por la Oposición los días que les son reservados, son siempre el principal mecanismo de imputabilidad por lo que es reservado al Parlamento. Ese debate pone al conocimiento del público, los principales objetos de controversia y las soluciones de intercambio relativas a los sujetos particulares de la legislación.

“De plus les débats sur des projets de loi particuliers continuent à être longs et répétitifs. La jurisprudence parlementaire rigide exalte l'étape du «principe général» de l'adoption de la mesure législative à un point tel qu'il reste peu de temps pour un examen détaillé”.³⁰⁶

Las cuestiones planteadas a los ministerios durante el período cotidiano de las preguntas y en el marco del debate sobre los proyectos de ley, son los signos manifiestos del espíritu de la oposición hacia los ministros.

“Les comités parlementaires devraient offrir un moyen supplémentaire de tenir les ministres responsables. Malheureusement, les ministres ne consacrent habituellement pas beaucoup de temps au travail des comités et ne peuvent pas être tenus d'assister aux séances”.³⁰⁷

El análisis parlamentario ha sido facilitado de una manera inmensurable por sus agencias especiales, como la oficina del Verificador general, la oficina del Comisario de las lenguas oficiales, la Comisión canadiense de derechos de la persona y la Comisión de la Función pública que son dotados del personal y las instalaciones necesarias para esa tarea.

La Oficina del Verificador general, prepara la verificación contable de las cuentas públicas. Esa relación constituye la base de una gran parte del trabajo del Comité de cuentas públicas, uno de los dos comités es presidido por uno de los miembros de la Oposición. El Comisario de las

³⁰⁶ Ver Stewart, J. B., *The Canadian House of Commons*, Montréal et London, 1977.

³⁰⁷ D'Aquino, T., *et. al., op. cit.*, p. 41.

lenguas oficiales, por su parte, analiza a nombre del Parlamento, el modo de aplicación de la Ley sobre las lenguas oficiales. La publicidad y el éxito de esas relaciones, ofrecen una lectura agradable y sus críticas son directas y sinceras.

Pueden subrayarse importantes cuestiones sobre la responsabilidad de esas agencias y el papel que éstas juegan. Un gran número de parlamentarios y de funcionarios, es extremadamente crítico con relación al criterio del Verificador general, lo que ha servido al juicio de las cuestiones políticas por oposición a los métodos financieros.

Numerosos parlamentarios sostienen firmemente que el papel del Verificador general no debería usurpar aquel del Parlamento, que es el de examinar a fondo los programas y el de criticar la política.

“Si une réforme future implique la création de nouveaux organes directement reliés au Parlement, les rôles de ces derniers devront être précisés. En fait, les organismes spéciaux du Parlement ne sont pas responsables devant une seule autorité, c’est-à-dire, soit le Président de la Chambre, soit un comité ayant un certain contrôle nominale sur une agence du gouvernement, soit le Conseil du Trésor qui exerce actuellement une grande influence sur les moyens qui sont attribués à ces agences”.³⁰⁸

2º La cuestión del deseo de confianza y de disciplina de partido político.- En toda reforma que podría imponer una responsabilidad creciente del ejecutivo hacia el Parlamento, debe demandarse si cada voto expresado a la Cámara de los comunes debe ser visto como un voto de confianza.

“L’exécutif ne peut gouverner sans la confiance de la Chambre, mais les députés pris isolément peuvent rarement exprimer leur propre opinion lors d’un débat ou d’un vote si, ne partageant pas la position adoptée par l’exécutif, ils peuvent risquer de faire tomber le gouvernement”.³⁰⁹

La paradoja existe cuando la cuestión de confianza se plantea. Por un lado, el gobierno públicamente está obligado a tratar cada cuestión como una cuestión de confianza que no tolera la derrota. Por otro lado, la comunicación con los diputados de casi todas las pertenencias

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 42.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 42.

Políticas, señala que esas últimas creen que los gobiernos podrían aceptar modificaciones y ser derrotados en ciertas cuestiones.

Casi todos afirman que en último análisis, el gobierno determina sobre qué clase de cuestiones éste dimitirá o demandará la disolución de la Cámara. Las recientes experiencias británicas y canadienses demuestran que la cuestión de confianza, corresponde a la definición que da el gobierno.

Por el contrario, desde un punto de vista pragmático de la cuestión de confianza, los gobiernos y los partidos continúan ejerciendo rigurosamente la disciplina de partido. Por consecuencia, los diputados se inquietan cada vez más de su incapacidad de actuar libremente.

La mayoría de las personas consultadas creen que existe sin embargo una posibilidad de volver flexibles las reglas de confianza, lo que permitiría una mayor libertad de voto individual y de partido. Esos últimos desean que se tengan un mayor número de votos libres en la Cámara y que el gabinete acepte las modificaciones aportadas a los textos de ley.

“Certains appuient la condification officielle des règles de confiance simples et directes. La question de confiance vaudrait toujours pour le discours du trône, le budget, les prévisions budgétaires en général et les questions que le gouvernement envisage et annonce comme des questions de confiance. Ils n’envisagent pas cette codification comme une panacée universelle et ne sous-estiment pas non plus la difficulté initiale qui pourrait exister lors de l’adaptation des changements de règles de confiance. D’autres personnes interviewées appuient l’idée d’évolution de la question de confiance de la manière décrite, mais elles ne souscrivent pas à une condification officielle”.³¹⁰

Una minoría de personas interrogadas, manifiesta poco entusiasmo por los cambios aportados a las reglas de confianza. Algunos piensan que eso llevaría a un sistema de congreso. Otros estaban preocupados por el hecho de que se reduciría la capacidad del gobierno de tomar las decisiones cerradas y algunas veces impopulares en interés del país.

3º Los partidos políticos en el Parlamento.- Numerosos son los miembros del gobierno que subrayan que las modificaciones buscan hacer responsable al ejecutivo de sus gestiones. Éstos sostienen que en ese compromiso, se critica y se discute verdaderamente y seriamente cuando son

³¹⁰ *Ibidem*, p. 43.

confrontados sobre el papel que desempeñan en el Parlamento. Otros afirman que las reuniones regulares del “gabinete político” representan un mejoramiento aportado en el curso de los últimos diez años.

Los miembros de los grandes partidos políticos de la oposición certifican igualmente que la organización de los partidos políticos ha sido mejorada y que esa mayor cohesión permite una gran responsabilidad en particular en el curso del periodo de las cuestiones y en ciertos sectores legislativos.

En defecto de ese mejoramiento, la mayor parte de los diputados consultados, se han frustrado porque consideran ser sujetos de abuso de la disciplina de partido y por su incapacidad de tomar posiciones independientes y votar en consecuencia, en particular sobre las cuestiones regionales sobre las cuales, los partidos políticos se encuentran fuertemente divididos. Muchos diputados, por ejemplo, se inquietan por el hecho de que sus gobiernos provinciales sean considerados como la portavoces legítimos de los intereses regionales.

A partir de las opiniones expresadas por un buen número de personas entrevistadas, se ha concluido que es necesario encontrar los medios concretos para llegar a un consenso y traspasar la línea de partido.

4° Las tácticas concurrenciales.- Las opiniones expresadas sobre el papel legítimo de la oposición, varían considerablemente de aquellas que insisten sobre la ausencia de colaboración con respecto a la oposición constructiva, en la cual, se establecen a éste como el “otro gobierno”.

Esas opiniones tácticas divergentes del papel de la Oposición influyen evidentemente en el tipo de la responsabilidad exigida del gobierno.

Aun si su comportamiento se encuentra largamente condicionado por las reglas y los estimulantes del gobierno parlamentario, los partidos de la Oposición gozan de una latitud considerable, ellos mismos realizan su propia elección.

Así la verificación más ineficaz de los gastos, aun si deriva de los partidos en parte de la debilidad inherente en el sistema de comités, es igualmente atribuible a la tarea que se otorga a los Partidos de la Oposición y a la rotación de los miembros de los comités, y a la adopción de los métodos tácticos que se utilizan para acaparar la atención de los órganos de información y para colocar al gobierno en una situación vergonzosa.

Los veinticinco días reservados a la Oposición durante cada sesión anual, ofrecen a los miembros de la Oposición, una ocasión de criticar la política del gobierno y de lograr la atención del público sobre las cuestiones de administración de los programas y las políticas.

5° La obtención y la utilización de la información.- Casi todas las personas consultadas coinciden que el concepto de la responsabilidad moderna exige al menos el acceso a una información exacta y a respuestas honestas con relación a las cuestiones planteadas, así como una aptitud sistemática para comprender y servirse de tales enseñanzas, lo que se convierte en una responsabilidad dividida del gobierno y de los partidos de la Oposición.

La experiencia de algunos años indica que es el ejecutivo quien tiene más interés en el secreto oficial y las declaraciones generales de sostenimiento de los gobiernos sucesivos en favor de una mayor libertad de información, son insuficientes. Se ha concluido la necesidad de un fundamento legislativo oficial para una reforma tal. Por consiguiente, se ha utilizado la siguiente recomendación: "Qu'on adopte une loi sur la liberté d'information afin que les renseignements et les rapports pertinents, acquis aux frais de l'Etat, soient rendus publics, sous réserve de dispositions de sécurité nationale, de protection de l'intimité des citoyens et de confidentialité des conseils fournis aux ministres".³¹¹

Es muy importante reconocer que las opiniones varían considerablemente sobre la cantidad y el género de la información requerida. Algunas personas entrevistadas estiman que la calidad del examen del gobierno y de su funcionamiento, no depende de la cualidad de la información ofrecida.

6° La interacción directa de la Función pública con los partidos de la Oposición y los diputados.- Aun cuando en teoría la Función pública no sea responsable hacia el Parlamento sino por intermediario del ejecutivo, existe en los hechos, otras formas de responsabilidad más directa.

Las formas de las relaciones directas se recogen de las cuestiones sobre la naturaleza de las obligaciones de los funcionarios hacia el Parlamento y hacia los ciudadanos canadienses por oposición al gobierno y a los ministros.

³¹¹ French, R. D., *Freedom of Information and Parliament*, mémoire préparé pour la Conférence sur les études législatives au Canada tenue à Vancouver, à l'Université Simon Fraser, du 15 au 17 février 1979.

Las distinciones establecidas entre la política, pueden ser difíciles de sostener. Por ejemplo, las comunicaciones otorgadas a los partidos de la Oposición se refieren frecuentemente a las cuestiones que tocan la política y los funcionarios parecen evasivos o no desean colaborar para evitar responder. Los funcionarios que deben responder a las llamadas telefónicas o a las demandas escritas de los diputados pueden responder de manera distinta según la afiliación política del diputado o según la reputación que gocen frente al gobierno.

La investigación y las entrevistas nos llevan a concluir que los contactos directos entre los funcionarios, los diputados y los partidos de Oposición deberían ser resaltadas en razón del principio general según el cual una mejor apreciación del papel de cada uno aumenta la comprensión y facilita la solución de las demandas.

7° La responsabilidad de la Función pública y las relaciones entre los ministros y los subministros.- Como se ha subrayado, el modelo oficial del gobierno parlamentario postula la Función pública que es responsable hacia el ejecutivo y el ejecutivo hacia el parlamento. En realidad, la Función pública se encuentra sujeta a una cadena de relaciones referentes a los tribunales, a los grupos de interés, a los medios de comunicación y a los gobiernos provinciales. Pero la pertinencia de esas relaciones y los métodos de imputabilidad ha sido profundamente tocado por los factores enumerados con anterioridad: el crecimiento del aparato gubernamental y su complejidad, el contenido tecnológico de un gran número de decisiones y la necesidad de una coordinación y de una negociación mejores con los gobiernos provinciales que cada vez más ha dejado el campo de formulación política en manos de los funcionarios de carrera más que en los representantes elegidos, lo que ha dado lugar a una crítica sin precedente de la Función pública federal y de la burocracia del gobierno. Algunas críticas son desplazadas; pues éstas son fundadas sobre una opinión exagerada de la manera donde la Función pública ha usurpado el dominio de la formulación política.

Disminuir la influencia de la Función pública es posible. Los gobiernos desde largo tiempo atrás están conscientes de la cuestión sobre la utilización eficaz y sobre el mantenimiento del control de una Función pública profesional en plena evolución.

La mayoría de las personas consultadas han citado frecuentemente numerosos casos de reformas que han tentado a obtener un mejor control de la función pública. Es por ello, que se remarcan los esfuerzos que se han venido logrando desde 1960 para reafirmar el papel del Primer

ministro y por ello se ha buscado la consolidación del sistema de los comités del gabinete. En el curso de la década de los 70 las críticas cada vez más numerosas del Verificador general sobre los métodos de gestión financiera empleados en la Función pública, han dado lugar a un cierto número de iniciativas sobre el reciente nombramiento de un Contralor general y la puesta en marcha de la Comisión Lambert.

El recurso de las comisiones de encuesta sucesivas buscan en gran parte, extender la base de las decisiones políticas y reducir la influencia de la burocracia.

En defecto de las respuestas periódicas aportadas al problema general de la imputabilidad de la Función pública, la mayoría de las personas entrevistadas estiman que los altos funcionarios ejercen mucha influencia sobre la política.

Debe ser imparcial en cuanto a la naturaleza de la influencia de la Función pública. Por ejemplo, en el dominio de la reglamentación, las leyes exigen frecuentemente la toma de decisiones discrecionales de parte de los altos funcionarios.

“Comme les lignes de conduite statutaires sont vagues, les fonctionnaires précisent, à juste titre, que le Parlement leur confère au moins quelques pouvoirs en matière de politique. Devrait-on alors leur reprocher d’exercer ces pouvoirs?”

Parallèlement, on a cité des exemples où, semble-t-il, la Fonction publique a un pouvoir “négatif”, soit le pouvoir de prévenir, de détourner ou de retarder des initiatives lancées par les ministres ou des groupes de l’extérieur”.³¹²

Algunas veces ese poder se ejerce con el fin de defender los intereses de la burocracia, pero sucede frecuentemente que la Función pública no cumple con su tarea; es decir, la de advertir la de aconsejar o la de subrayar las iniciativas sobre el plan administrativo o las que podrían llegar a darse en relación a otras leyes o principios directrices.

Un análisis de hechos presume al caso de la influencia indebida de la burocracia, lo que ayudaría a evitar los estereotipos que se prestan a confusiones simplistas sobre la Función pública, en particular en una época donde los voluntarios se prestan a atacar a la burocracia.

³¹² *Ibidem*, p. 50.

CAPÍTULO QUINTO

EL PARLAMENTO EUROPEO

5. HISTORIA DEL PARLAMENTO EUROPEO

De creación reciente, las instituciones europeas, sin instalarse en la periferia de sus ciudades, han tomado importancia fuera de los centros históricos, en los inmuebles modernos.

Europa ha entrado discretamente en otra vida. Los grandes monumentos consagrados a Europa, fueron considerados como provisiones. Y por más que los pueblos o los gobiernos renuncien a la aventura colectiva, ha sido preferible no comprometer excesivamente el precio de esa transformación.

En Estrasburgo, el Parlamento europeo ocupaba en los años 70 un viejo hemiciclo de papel maché. La decisión que se tomó fue la de construir un nuevo inmueble destinado al acogimiento de las futuras elecciones en Europa, la cual se extendía cada vez más y más.

En Luxemburgo, Europa ha comenzado modestamente su labor. Las oficinas de la administración parlamentaria permanecen sombrías y tristes.

Durante muchos años, Bruselas ha tenido un rango de atribución muy importante en lo que se refiere al trabajo parlamentario. "Il lui suffisait de bénéficier de la présence permanente du Conseil des ministres et de la Commission pour que l'on vienne à elle, naturellement. Comme une beauté plantureuse et vénale attire un adolescent timide et boutonneux, Bruxelles, au prix fort et sans effort, a obtenu du Parlement qu'il casse sa tire lire en échange d'un regard ministériel moins condescendant, d'une Commission moins dédaigneuse, et de quelques miettes de pouvoirs apparents arrachées dans le traité de Maastricht"³¹³.

³¹³ Terrenoire, Alain. *Le Parlement Européen Cet Inconnu*, Paris, 1994, p. 19-20.

5.1. Los orígenes de la Asamblea Europea (LA CECA)

A fin de sellar la reconciliación franco-alemana, de consolidar la paz, de establecer los fundamentos de la Unión Europea y de regular el mercado de carbón y de acero sometidos a importantes fluctuaciones económicas, el ministro francés de Asuntos extranjeros, Robert Schuman, presentó el 9 de mayo de 1950 en el Salon de l' Horloge en el Quai d'Orsay, el plan que llevaría su nombre, y que daría nacimiento al tratado, instituyendo la Comunidad europea de carbón y el acero, la famosa CECA.

Alemania, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Holanda, se adhirieron a esa idea. Una conferencia gubernamental se reunió desde el 20 de junio bajo la presidencia de Jean Monnet para redactar el proyecto del tratado que sería firmado el 18 de abril de 1951.

A pesar de ciertas desconfianzas debidas a la hostilidad conjugada de los comunistas, y de los siderurgistas, la Inglaterra laborista repugnó el hecho de colocar a la siderurgia nacionalizada en un gran ensamble liberal. Los diputados franceses ratificaron el tratado CECA por 377 votos contra 233. En relación a los procedimientos de ratificación, el tratado entró en vigor desde el 25 de julio de 1952.

“La Communauté européenne du charbon et de l'acier ouvre la voie à la construction européenne et pose certains principes fondamentaux qui continuent de l'inspirer.

Le traité vise d'abord à créer une solidarité de fait que doit éloigner tout risque de nouvelle guerre dans une Europe qui, en trois quarts de siècle, avait connu trois des conflits le plus sanglants de son histoire.”³¹⁴

La ambición de los Seis, puede parecer limitada pues no se habla como hoy día, de una Unión política sino simplemente de una unificación económica y del mercado común, en el sector del carbón y del acero, lo que permanece marginar en relación al ensamble de la actividad económica.

Los Seis, crean un mercado común de carbón y del acero suprimiendo todo derecho de aduana y toda restricción cuantitativa de la libre circulación de esos productos sobre sus territorios. Las ayudas y subvenciones nacionales están prohibidas. El tratado es en esencia

³¹⁴ Terrenoire, Alain, *op. cit.*, p. 21.

liberal, en una época particularmente en la que en Francia, el dirigismo estático debido a la penuria, se ha expandido de manera descomunal.

Atribuyendo largas competencias a la Alta Autoridad, compuesta de nueve personalidades independientes designadas por los seis Estados miembros, el tratado es frecuentemente considerado como impregnado de federalismo. Las decisiones de la Alta Autoridad así como las recomendaciones, se imponen a la vez en los Estados miembros y en las empresas.

Por ciertos actos importantes, la Alta Autoridad debe recoger la opinión del Consejo de ministros compuesta por los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. En algunos casos limitativamente enumerados por el Tratado, la Alta Autoridad se encuentra ligada a las deliberaciones de los ministros.

Fuera de la Alta Autoridad, clave de la CECA, y del Consejo de ministros, formado por representantes que cada gobierno delega, el tratado crea la Comunidad europea de carbón y del acero, estableciendo igualmente la constitución de una Asamblea, compuesta de representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad, encargada de controlar a la Alta Autoridad.

La Alta Autoridad, como todo gobierno en un régimen parlamentario, puede ser censurada por la Asamblea por la doble mayoría de los miembros que la componen y por las dos terceras partes de los votos expresados. Si la censura es votada, los miembros de la Alta Autoridad abandonan colectivamente su función y se contentan con expedir los asuntos corrientes hasta su reemplazamiento por los Estados miembros.

El tratado precisa que esa Asamblea está formada de delegados que los Parlamentos designan en su seno: Alemania, Francia e Italia, 36; Países Bajos y Bélgica, 14; Luxemburgo, 6.

“Enfin, une Cour de justice composée de neuf membres exerce un contrôle juridictionnel sur les actes des institutions communautaires”.³¹⁵

El tratado CECA, primera pieza del edificio europeo, es largamente impregnado de un Federalismo aun si se encuentra atemperado por la presencia de un Consejo de ministros y de una Asamblea emanante de los Parlamentos nacionales que corresponden a un acercamiento intergubernamental. En otros términos, existe una combinación de los principios federales y confederales.

³¹⁵ *Ibidem*, p. 22.

5.2. El fracaso del proyecto de la Comunidad europea de defensa

El proyecto de la Comunidad europea de la defensa y de la armada es una de las respuestas a las tensiones del Este-Oeste, que se desarrolla desde fines de la Segunda Guerra mundial. Es igualmente el medio para los Franceses de evitar todo riesgo, cinco años después de la caída del nazismo y del renacimiento del militarismo alemán.

Francia imagina que el necesario rearmamento alemán, deseado por los Estados Unidos para contribuir a la defensa de Europa occidental contra el riesgo de la hegemonía soviética, opera dentro del marco de una armada alemana, que pretendería asentar la Alianza atlántica, pero en el marco de una armada europea compuesta por pequeñas unidades nacionales de la talla de un batallón de aproximadamente 150 hombres amalgamados los unos a los otros.

Esa armada europea sería colocada bajo el comando de un ministerio europeo de la defensa, responsable ante una Asamblea europea; estando el ministro europeo de la defensa, bajo el control del Consejo de ministros de los Estados miembros.

Ese esquema presenta similitudes con el proyecto de la Comunidad europea de carbón y del acero. Así los Alemanes participarían en la defensa de Europa sin disponer libremente de sus fuerzas armadas.

Esa armada europea sería colocada bajo el comando de un ministerio europeo de la defensa, responsable ante una Asamblea europea; el ministerio europeo de la defensa, se encontraría bajo el control de un Consejo de ministros de los Estados miembros.

Ese esquema presenta similitudes con el proyecto de Comunidad europea de carbón y del acero. Así los Alemanes participarían en la defensa de Europa sin disponer libremente de sus fuerzas armadas. Ese proyecto fracasó el 30 de agosto de 1954, cuando la Asamblea nacional lo rechazó por 319 votos contra 264.

5.3. Los tratados de Roma

El fracaso de la CED no impidió a los partidarios de la construcción europea, la realización de la construcción europea. En la Conferencia de Messine, del 1ero. de agosto al 3 de junio de

1955, los Seis, deciden la creación de un comité intergubernamental de expertos, encargado de estudiar la posibilidad de establecer un mercado común y una comunidad europea de la energía atómica. Francia se beneficiaba de un proteccionismo estricto y reservado en relación al mercado común y Jean Monnet, marcó sus preferencias frente al proyecto de la Comunidad de la energía atómica.

Los expertos se reunieron en Bruselas bajo la presidencia del ministro belga de Asuntos extranjeros, Paul-Henri Spaak, de septiembre de 1955 a abril de 1956. Félix Gaillard dirige la delegación francesa. Su relación, conocida bajo el nombre de relación Spaak, es remitida a los gobiernos, el 23 de abril de 1956. Es aprobada en esos principios en mayo de 1956 por los seis ministros de Asuntos extranjeros reunidos en Venecia, quienes deciden la convocación en Bruselas de una conferencia intergubernamental encargada de la redacción de los textos.

Los trabajos de esa conferencia comenzaron el 25 de julio de 1956 y terminaron con la firma de tres documentos, el 25 de marzo de 1957, en el palacio del Capitolio en Roma.

“Le premier traité institue la Communauté économique européenne (CEE) dont l’objectif consiste « par un action commune » à assurer « le progrès économique et social... en éliminant les barrières qui divisent l’Europe ». Garantir la stabilité dans l’expansion, assurer l’équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence : telle est la philosophie qui sous-tend le traité. Le second traité crée la Communauté européenne de l’énergie atomique (EURATOM) qui cherche à promouvoir l’utilisation pacifique de l’énergie nucléaire en Europe”.³¹⁶

En fin, una convención relativa a “ciertas instituciones comunes a las comunidades europeas”, modifica algunos artículos del tratado CECA para atribuir a una sola Asamblea una misma Corte de justicia con las competencias previstas tanto por el tratado CECA como por los tratados EURATOM y CEE.

Conviene en efecto evitar los dobles empleos inútiles, pero sobre todo asegurar una unidad de control político y jurisdiccional.

En relación al tratado CECA, el tratado instituyente de la CEE presenta dos diferencias

³¹⁶ *Ibidem*, p. 24.

mayores. Si la primera reglamenta de manera casi exhaustiva el funcionamiento del mercado de carbón y del acero, y puede ser considerado como un “tratado ley”, el segundo es un “tratado marco”, que define algunos principios generales y confía en las instituciones comunitarias el esmero de acordar una legislación derivada. El vasto campo de aplicación del tratado CEE explica en parte esa diferencia.

Mientras que la Alta Autoridad de la CECA dispone de un poder autónomo muy grande, la Comisión en el tratado de Roma goza de prerrogativas importantes para iniciar el trabajo legislativo y para ejecutar las decisiones, pero permanece sometida al Consejo de ministros que detenta el verdadero poder de adoptar los actos de carácter legislativo. Ciertos comentaristas concluyen que el tratado de París, sería “supranacional” en relación al tratado de Roma. Ratificados el segundo semestre de 1957, los Tratados de Roma entran en vigor el 1ero de enero de 1958.

Es importante señalar que la Comunidad económica que se constituye no es solamente una unión aduanera. Es un sistema institucional que asegura la libre circulación de personas, de mercancías y de capitales.

A semejanza del tratado de París en 1951, los tratados de Roma no hablan del Parlamento europeo sino de la Asamblea europea “formada por delegados que los Parlamentos han llamado a designar en su seno”.

Alemania, Luxemburgo y Dinamarca, desde su entrada en la Comunidad, no tenían sino lógica porque esos dos últimos países tienen un sistema parlamentario unicameral.

Bélgica e Italia han optado por una estricta legalidad entre los diputados y los senadores, previendo la designación de la mitad de sus parlamentarios europeos por la Cámara de los diputados y por el Senado. Francia y los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda se han mostrado inequitativos: los dos tercios de sus representantes en la Asamblea europea, eran designados por los diputados y el resto por senadores.

Los tratados fijan igualmente la repartición entre los Estados miembros, del número de parlamentarios tratando de conciliar el principio estricto de la igualdad entre los Estados más importantes de la Comunidad: Francia, Alemania e Italia, a los cuales, vendría a adherirse el Reino

Unido y un cierta proporcionalidad entre la población y la representación de cada Estado miembro en la Asamblea europea.

La Asamblea ejerce los poderes de deliberación y de control que les son atribuidos por los tratados. Esa fórmula lacónica disimula de hecho una realidad afligente para los defensores del parlamentarismo: la Asamblea no dispone de ninguno de los poderes legislativos acordados a los Parlamentos de los Estados miembros. No puede adoptar, modificar, ni rechazar las proposiciones de leyes comunitarias elaboradas por la Comisión. En el sistema comunitario, la Comisión formula a la Asamblea, puntos de vista, pero el Consejo de ministros, es decir, los representantes de los Estados miembros, deciden. En otros términos, el Consejo detenta el poder legislativo habitualmente devuelto a los Parlamentos en los países de la Comunidad.

La Asamblea no ha reconocido por los tratados constitutivos el poder de designar a los miembros de la Comisión o del Consejo de ministros. Eso permanece como una prerrogativa de los Estados. Según una concesión del sistema parlamentario: la Asamblea puede censurar la Comisión en virtud del tratado de Roma en las mismas condiciones que aquellas que se han precisado en el tratado de CECA. Pero debe reconocerse el abuso de esa facilidad. En 1976, dos mociones de censura han sido depositadas sobre los asuntos agrícolas, sin éxito. Los miembros de la Asamblea europea, disponen de la facultad de plantear las cuestiones orales y escritas a la Comisión y al Consejo.

5.3.1. La ampliación en Dinamarca, en Irlanda y en el Reino Unido: 22 de enero de 1972

Escépticos sobre los cambios de la construcción comunitaria, los Británicos habían rechazado desde el origen, su adhesión a los Seis, marcando su preferencia por una zona de libre intercambio. "Pour contrecarrer les initiatives communautaires, ils scitent la constitution de l'Association européenne de libre-échange avec l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse. L'AELE, à laquelle ils participent, entre en vigeur le 15 avril 1960".³¹⁷

Pero el éxito de la política de los Seis, lleva al Reino Unido a reconsiderar su posición en 1961 y a solicitar su adhesión a las Comunidades, imitando a Dinamarca, Irlanda y Noruega. La

³¹⁷ *Ibidem*, p. 26.

negociación de adhesión se eterniza hasta enero de 1963, cuando el general De Gaulle afirma solemnemente que Inglaterra no se encuentra madura para la unión de Europa.

Las negociaciones de adhesión se retoman y el 22 de enero de 1972, Dinamarca, Irlanda, Noruega y el Reino Unido, firman el tratado de adhesión a la Comunidad. Los Noruegos se niegan a ratificarlo.

Con el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, el centro de Europa se desplaza hacia el norte. El parlamentarismo británico no deja de influir sobre el funcionamiento de la Asamblea europea, y por tanto, el tratado de Luxemburgo de 1970 modificado por el tratado de Bruselas, va a conferir a la vez a la Asamblea europea, un poder de codecisión presupuestario.

5.3.2. La Organización Material del Parlamento Europeo

En todos los países democráticos donde funciona en el ejercicio institucional un Parlamento que dispone más o menos de poderes, éste es complemento de la población. Los Británicos que poseen en continuidad el régimen más antiguo, escapan a esa regla.

Si los parlamentarios son frecuentemente divididos por la opinión, es por razones de diálogos insuficientes, y una falta de significación de sus instituciones.

El Parlamento debe disponer de las posibilidades técnicas y de la información necesaria para controlar más justamente al ejecutivo. Elegido en la Asamblea nacional de 1967, el autor de esas líneas no pudo encontrar refugio en una oficina con un secretario. Hoy la situación de los parlamentarios se encuentra mejorada, gracias a la acción incesante de Jacques Chaban-Delmas, y Laurent Gabus, quien fue el presidente de la Asamblea nacional.

Con los colaboradores y el material informático y de comunicación, los elegidos nacionales pueden satisfacer con eficacia sus misiones.

El parlamento europeo sin embargo no escapa a la cábala. Sufre del clima antiparlamentario vilipendiado por sus costos presupuestales, por su personal pletórico, por sus desplazamientos incesantes.

5.3.3. La guerra de sedes: Estrasburgo, Luxemburgo o Bruselas

Una vez por mes, desde el lunes en la mañana, el aeropuerto de Estrasburgo, tiene más vuelos

que de costumbre, de aviones que vienen de Bruselas, Madrid, Atenas y Roma. Todas las caras de Europa convergen en la capital alsaciana, los diputados europeos, sus asistentes, los funcionarios del Parlamento, de la Comisión y del Consejo, los representantes de intereses, los periodistas a los cuales conviene agregar los grupos de visitantes, la mayor parte subvencionados por el Parlamento.

En efecto, la ciudad alsaciana no es sino una de las tres ciudades donde puede situarse el Parlamento europeo. Las comisiones parlamentarias se reúnen en Bruselas, así como las sesiones extraordinarias. La administración del Parlamento se encuentra instalado en Luxemburgo.

La guerra de sedes, terminó en diciembre de 1992 al confirmar a Estrasburgo como sede oficial del Parlamento con doce sesiones por año.

“Pour des raisons politiques liées à la proximité du Conseil des ministres et de la Haute Autorité de la CECA, le secrétariat général de l’Assemblée européenne s’était installé, dès 1952, à Luxembourg. Le Conseil de l’Europe, déjà implanté à Strasbourg, y disposait d’un hémicycle immédiatement disponible. Les séances plénières de l’Assemblée européenne se sont donc tenues dans la capitale alsacienne. Il est vrai que des raisons historiques autant que politiques jouaient en faveur de Strasbourg, symbole de la réconciliation franco-allemande”.³¹⁸

Los tratados trataron de precisar la sede de las instituciones europeas. Estipulando simplemente que se fijó la sede de común acuerdo entre los gobiernos de los Estados miembros.

La costumbre se perpetuó: sesiones plenarias en Estrasburgo, reuniones de las comisiones en Bruselas, Secretariado General en Estrasburgo.

Debe atenderse al tratado de fusión entre las instituciones comunes: la CECA, la Euratom y la CEE, para que los gobiernos de los estados miembros establezcan el *statu quo*. El 8 de agosto de 1965, deciden que Luxemburgo, Bruselas y Estrasburgo permanecerían como los lugares de trabajo provisorios de las Instituciones de las Comunidades y precisan que el Secretariado general de la Asamblea y sus servicios permanecen instalados en Luxemburgo.

El carácter provisorio de la decisión de los gobiernos que traduce la legendaria prudencia de los diplomáticos reavivaría una guerra de Treinta Años: los Franceses se sujetan a la Alsacia, los Belgas y Holandeses más tarde confortados por los Británicos, luchan en favor de Bruselas, los

³¹⁸ *Ibidem*, p. 51.

luxemburgueses tratan de mantener el *statu quo*.

En la práctica, hasta 1979, a pesar de las reservas francesas, la Asamblea tiene numerosas sesiones plenarias en Luxemburgo en un hemiciclo construido para la concurrencia de Estrasburgo.

En julio de 1981, a iniciativa del diputado Zagari, la Asamblea invita a los gobiernos a fijar una sede única y en ese intervalo, sin poner en cuestión los papeles respectivos de Estrasburgo y Bruselas se llama a una revisión del Secretariado general y de los servicios técnicos a fin de evitar los incesantes desplazamientos. Luxemburgo reaccúa inmediatamente y se llama a la Corte de justicia. Ésta se negó en febrero de 1983, a anular la resolución de la Asamblea, estimando que los Estados son los únicos competentes para fijar la sede de las instituciones, pero que el Parlamento puede acordar, las medidas de organización interna asegurando su buen funcionamiento: las transferencias personales del Secretariado Genaral de Luxemburgo a Bruselas o Estrasburgo se encuentran perfectamente justificadas en la medida donde éstas contribuyen a satisfacer las misiones de la Asamblea.

Confortados por el acuerdo de la Corte de justicia, los diputados adoptan el 20 de mayo de 1983, tres meses después de la decisión de los jueces, una nueva resolución estableciendo una repartición del personal del Secretariado general entre Estrasburgo para los agentes que concurren en la sesión plenaria y Bruselas para aquellos que son afectados en el funcionamiento de las comisiones.

“Se sentant á nouveau menacé, le Grande Duché défère cette initiative parlementaire à la censure de la Cour de justice qui, cette fois, annule la résolution de l’Assemblée, assimilée à un véritable “transfert” du Secrétariat général. On peut penser, à l’issue de cet épisode, que la querelle du siège va s’éteindre: le *statu quo* provisoire ayant été confirmé par les gouvernements des pays membres et validé par la Cour”.³¹⁹

Es dentro del espíritu adoptado el 24 de octubre de 1985 cuando se decide establecer una resolución sobre las infraestructuras necesarias con relación a las reuniones en Bruselas. El Parlamento europeo decide edificar una sala de 600 plazas, al menos, para permitir la reunión de los grupos políticos en las condiciones normales y sobre todo, para organizar las sesiones plenarias especiales.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 52.

En ese contexto, el gobierno francés decide escoger la Corte de justicia, haciendo valer que la deliberación del Parlamento desconocía el principio según el cual, pertenece exclusivamente a los Estados miembros la fijación del asiento de las instituciones. Pero los jueces consideraron que la toma de decisiones plenarias excepcionalmente fuera de Estrasburgo, no constituía una transferencia de sede; debate bizantino, dirían algunos. Pero frente a las consecuencias económicas de la región, según que el Parlamento acepte o rechace someterse a la elección de los gobiernos, se encuentra el triunfo o el fracaso de la Europa de los Estados, que aparece claramente.

Es en efecto en la lógica de una Europa federal, que la independencia institucional del Parlamento con relación a los gobiernos de los Estados miembros se ha reforzado, lo que permite imponer las decisiones que conciernen al primer jefe.

Para una ciudad como Estrasburgo, la presencia de la Asamblea entraña consecuencias económicas que justifican, por una parte el mantenimiento incondicional del gobierno francés, aun si es verdad que el carácter efímero de las sesiones del Parlamento entraña algunos inconvenientes.

Actualmente, dentro del debate sobre la sede del Parlamento europeo, los partidarios de una centralización en Bruselas, a proximidad de la Comisión y del Consejo, invocan argumentos de orden material y presupuestario.

Los desplazamientos de los diputados entre Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo, les harían perder un tiempo valioso. Los mismos denuncian de mala fe, las dificultades de obtener información fiable en Bruselas y en Estrasburgo. Olvidan precisar que la mayor parte del tiempo, los asuntos que le son encomendados a defender, han sido preparados por los funcionarios del Secretariado general de Luxemburgo.

El argumento presupuestario es evidentemente señalado por los abogados de Bruselas. Hace algunos años, Derek Prag, diputado conservador británico, ferviente defensor de la capital belga, había estimado entre 30 y 40 millones de escudos, 200 a 280 millones de francos franceses con relación al presupuesto comunitario

La batalla entre Estrasburgo y Bruselas se volvió ridícula. La organización de mini-sesiones bruselianas-tres en 1993 y cuatro previstas en 1994-desorganizó el funcionamiento de la institución parlamentaria.

5.3.4. Una Institución en busca de su Identidad

El parlamento europeo, desde los inicios de la Comunidad, busca su sitio en el edificio institucional, colocado en una Comisión que dispone de un monopolio de proposición de los actos legislativos, un Consejo de ministros que es el verdadero órgano de decisión comunitario, al menos cuando la Comisión no impide las prerrogativas detentadas por los tratados y un Consejo europeo que se impone como un elemento clave del juego institucional.

A pesar de su elección en el sufragio universal desde 1979, no existe un verdadero poder legislativo en los parlamentos de los Estados miembros, en el aspecto presupuestario. Esa asamblea, es una tribuna de investigación para los jefes de Estado y de gobierno del mundo entero que viene de expresarse.

5.3.5. La complejidad de las instituciones comunitarias

1º El Consejo europeo.- Desde 1974 los jefes de Estado y de gobierno, asistidos por sus ministros de Asuntos extranjeros, han tomado la costumbre de reunirse al menos dos veces por año con el presidente de la Comisión. Debe atenderse al Acta Única para institucionalizar esa práctica sin confiar al Consejo europeo, competencias particulares.

A partir de ahí, el Consejo europeo, otorga a la Unión, el impulso necesario a su desarrollo y define las orientaciones políticas generales.

Las innovaciones desde la entrada en vigor del tratado de la Unión son limitadas. El Consejo presenta al Parlamento una relación de cada una de las reuniones y cada año sobre el progreso realizado por la Unión, éste determina las orientaciones generales en materia de política extranjera y de seguridad. En fin, en materia de política económica, surge el debate sobre las conclusiones presentadas por los ministros a propósito de las grandes orientaciones políticas económicas de los Estados miembros de la Comunidad.

Podría desearse que los jefes de Estado y de Gobierno se reunieran frecuentemente y que el papel del Consejo europeo se acrecentara.

2º El Consejo de ministros.- El Consejo está formado por un ministro de cada Estado miembro. El Consejo europeo de Edimburgo en diciembre de 1992, ha decidido que el Consejo tendría su sede en Bruselas pero que durante el mes de abril, de junio y de octubre, tendría sus sesiones en Luxemburgo.

El Comité de los representantes permanentes (COEPER) reúne a los embajadores, representantes permanentes de los Estados miembros frente a las Comunidades. Prepara los trabajos del Consejo y ejecuta los mandatos que los ministros les confían. Numerosos grupos de trabajo compuestos de funcionarios nacionales trabajan bajo la autoridad del COREPER.

En contacto permanente con la Representación permanente de Francia, se encuentra el secretariado general del Comité interministerial para las cuestiones de la Cooperación económica europea (SGCI) creado antes de la construcción europea, por decreto del 25 de junio de 1948. La primera tarea de ese comité ha consistido en negociar la puesta en marcha del Plan Marshall.

Desde 1958, la centena de funcionarios del SGCI juega un papel primordial, en el ámbito francés. Sobre cada asunto negociado en el plan comunitario, el SGCI coordina la posiciones de los ministros franceses interesados en solucionar los desacuerdos eventuales por los servicios del Primer ministro a fin de comunicar a la Representación permanente, las instrucciones que constituyen la posición oficial de Francia y no aquella de tal o cual administración.

La segunda misión del Comité consiste en centralizar toda la información comunitaria y de transmitirla a las administraciones interesadas.

Los funcionarios del SGCI pueden explicar a sus colegas reemplazando los proyectos comunitarios en su contexto.

En fin, éstos aseguran la transposición efectiva y en los plazos de las directivas comunitarias en derecho interno. El SGCI juega un papel muy importante. A excepción de los años de 1981 a 1984, donde fue colocado bajo la tutela del ministerio de los Asuntos, ha estado sometido siempre a la autoridad del Primer ministro, lo que es actualmente el caso. M. de Silguy, quien lo dirige actualmente. Gran conocedor de los asuntos europeos, se ocupa de títulos diversos. Este diplomático de carrera ha sido llevado a desempeñar un papel particularmente eficaz, a nombre de Edouard Balladur, en la negociación sobre el GATT, con Alain Juppé, uno de los principales artesanos del éxito final.

El Consejo es asistido por un secretario colocado bajo la dirección de un secretario general nombrado por el Consejo, estatuyendo por unanimidad.

En el seno del proceso de la decisión comunitaria, el Consejo tiene una plaza eminente porque es verdadero legislador. El Consejo estatuye en ciertas ocasiones por unanimidad, o por una mayoría calificada de 54 votos sobre 76. En esos casos, los votos de los Estados, son afectados con la ponderación siguiente: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido (10), España (8), Bélgica, Grecia, Holanda, Portugal (5), Dinamarca, Irlanda (3), Luxemburgo (2).

Cada Estado miembro asegura la presidencia del Consejo por seis meses, según un orden institucionalizado por el tratado de Maastricht. Durante un primer ciclo de seis años: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido; durante el ciclo siguiente de seis años: Dinamarca, Bélgica, Grecia, Alemania, Francia, España, Italia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Portugal. El sistema permite a cada Estado, asumir la presidencia, en un período de doce años, una vez en el primer semestre y una vez en el segundo semestre, tradicionalmente.

5.3.6. Las Relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Ministros

Las relaciones entre los tres principales órganos institucionales de las Comunidades europeas, a saber, el Parlamento, el Consejo y la Comisión, han sido, en larga medida, moldeadas por las competencias que los tratados han asignado a esos órganos. En la Comunidad, las relaciones entre los órganos institucionales, representantes de los poderes ejecutivo y legislativo son marcadas por fricciones, desacuerdos y conflictos abiertos. Esas características son frecuentemente acentuadas en el ámbito de la Comunidad, en razón de la naturaleza específica del funcionamiento de la CEE.

Se ha hecho un esfuerzo en indicar la esencia de cada institución. Tratándose del Parlamento europeo, esa institución que es relativamente joven no ha forjado tradiciones sólidas, susceptibles de servir de punto de referencia. Esa sola competencia decisional, que divide al consejo, se relaciona con el presupuesto comunitario. En efecto, el papel del Parlamento es marginal, porque es de orden estrictamente consultivo. De hecho, la ausencia de competencias decisionales convierte la tarea del parlamento en un trabajo superficial.

“Par contre, le Parlement a constamment témoigné d’un sens des responsabilités et de sagesse, à la faveur de l’exercice de ses compétences décisionnelles en matière budgétaire. Nous nous devons d’ajouter que le Parlement s’est toujours efforcé de promouvoir des solutions répondant aux intérêts à long terme de la Communauté. Cela prouve assurément que, lorsqu’il est

doté de responsabilités décisionnelles, le Parlement les exerce de manière très constructive et utile”.³²⁰ En consecuencia, los intereses nacionales a corto plazo, pesan más que los objetivos a largo plazo en la Comunidad. La tarea principal de los miembros del Consejo, consiste en tratar los asuntos de su ministerio. En esas condiciones, los trabajos ligados a su participación en el seno del Consejo, revisten un grado de prioridad inferior.

“Dans une large mesure, le fonctionnement peu satisfaisant du Conseil, tel qu’il a été décrit précédemment, pourrait également être imputé aux changements fréquents de présidence. En fait, le mandat semestriel qu’assument à tour de rôle tous les Etats membres au sein du Conseil, est beaucoup trop court pour permettre à la présidence de se mettre au courant des problèmes, planifier des stratégies, élaborer des solutions constructives aux problèmes les plus graves, et prendre des décisions finales”.³²¹

En consecuencia, se observa claramente la tendencia siguiente: el examen de los problemas más arduos y los más importantes, es reportado o transferido a la presidencia siguiente. Presidencia en ejercicio, se limita exclusivamente al examen de los problemas de rutina. Ese comportamiento entraña la acumulación sin fin de los problemas que corren el riesgo de ser explosivos.

Las nuevas personas encargadas de nuevas responsabilidades presidenciales carecen de la experiencia necesaria para la gestión eficaz de los problemas actuales. En consecuencia, las decisiones acordadas por los ministros se hacen esencialmente sobre las proposiciones del comité llamado Coreper, compuesto por representantes permanentes de los estados miembros.

“Cet état de choses engendre à son tour une série de problèmes dans la mesure où il y a une source permanente de frictions, voire de confrontations entre, d’une part, le Conseil, et, d’autre part, le Parlement et la Commission. En fait, le Comité des représentants permanents s’efforce en règle générale, d’aboutir à des solutions favorisant les objectifs nationaux à court terme. Il est également fréquent que les représentants permanents soient en désaccord des uns avec les autres lorsque des intérêts nationaux sont en jeu, mais aussi qu’ils constituent une alliance solide face aux autres institutions et, notamment, au Parlement.”³²²

Es así como los representantes permanentes juegan un papel dominante en el proceso de toma

³²⁰ Louis-Jean Victor et Waelbroeck, Denis, *Le Parlement Européen*, Bruxelles, Belgique, 1988, p. 58.

³²¹ *Ibid.*, p. 58.

³²² *Ibidem*, p. 59.

de decisiones, como se ha indicado anteriormente, la mayor parte de los ministros no dispone ni del tiempo ni de la experiencia necesarias para permitir jugar un papel personal activo. En consecuencia, sus políticas son dictadas por las recomendaciones de Coreper. Eso explica igualmente en parte el espíritu de oposición que caracteriza las relaciones del Consejo con las dos otras instituciones. La ausencia de competencias decisorias del Parlamento, confiere al Consejo un sentimiento de superioridad frente al Parlamento. El Parlamento ha sido juzgado como un órgano que dispone de una importancia marginal. Igualmente, la Comisión es tratada como un secretariado del Consejo, situación totalmente inaceptable.

“On pourrait faire valoir que ce phénomène de confrontation entre los organes institutionnels s'apparente aux symptômes d'une maladie d'enfance. En d'autres termes, la Communauté européenne est une institution encore jeune, et il faudra une période bien plus longue pour faire disparaître progressivement les symptômes actuels de mauvais fonctionnement.”³²³

5.3.7. La Comisión

Los 13 000 funcionarios, comprendiendo 1 600 intérpretes y traductores, son actualmente repartidos en 23 direcciones generales especializadas (DG) a las cuales debe agregarse un secretario general, la oficina de estadística, el servicio jurídico, la oficina de las publicaciones oficiales. Las competencias de las diferentes Direcciones generales son aquellas de los departamentos ministeriales en los Estados nacionales:

DG I	Relaciones exteriores
DG II	Asuntos económicos y financieros
DG III	Mercado interior y asuntos industriales
DG IV	Concurrencia
DG V	Empleo, relaciones industriales y asuntos sociales
DG VI	Agricultura
DG VII	Transportes
DG VIII	Desarrollo

³²³ *Ibid*, p. 59.

DG IX	Personal y Administración
DG X	Información, comunicación y cultura
DG XI	Medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil
DG XII	Ciencia, investigación y desarrollo
DG XIII	Telecomunicaciones, industria de la información e innovación
DG XIV	Pesca
DG XV	Instituciones financieras y derecho de las sociedades
DG XVI	Políticas regionales
DG XVII	Energía
DG XVIII	Crédito e Inversiones
DG XIX	Presupuesto
DG XX	Control financiero
DG XXI	Unión aduanera y fiscalidad directa
DG XXII	Coordinación de las políticas estructurales
DG XXIII	Política de empresa, comercio, turismo y economía social

Los servicios de la Comisión son situados bajo la autoridad de 17 comisarios elegidos en razón de su competencia general, ofreciendo todas las garantías de independencia. Francia, España, Italia, la República federal y el Reino Unido, dos de cada uno, mientras que los otros Estados miembros solamente nombran uno.

Aun cuando cada comisario asume la responsabilidad de uno o varios sectores de la actividad comunitaria en función de su nacionalidad, no debe olvidarse que la Comisión es un órgano colegial donde las decisiones comprometen por regla general, la totalidad del colegio de comisarios. Maastricht ha innovado el mandato de los comisarios de cuatro a cinco años, implicando al Parlamento europeo en el proceso de designación de la Comisión y de su presidente como se ha precisado anteriormente.

La Comisión, guardián del Tratado, vela en particular por el respeto de las reglas de derecho comunitario, por los Estados miembros. Por ello, no duda en comprometer los procedimientos de infracción y optar por la Corte de justicia. La Comisión es también la conductora de la política comunitaria estudiando y proponiendo al Consejo ciertas medidas. En fin, ésta dispone de un

poder reglamentario autónomo en el marco de las prerrogativas que el tratado le ha devuelto o que el Consejo de ministros le ha delegado.

5.3.8. La Corte de justicia

Los trece jueces de la Corte de justicia, aseguran el respeto del derecho comunitario. La Corte es en particular competente para estatuir sobre los recursos intentados por la Comisión o por un Estado miembro con relación a un miembro que incumple con una de las obligaciones que le incumbe en virtud del Tratado. Eso concierne por ejemplo a un Estado que no transcribe en su derecho interno una directiva comunitaria.

Debe recordarse en efecto que la Comunidad no adopta leyes o no toma decretos como se tiene la costumbre de hacer en Francia. La legislación europea comporta reglamentos acordados por el Consejo de ministros o por la Comisión y son directamente aplicables en el derecho interno de los Estados miembros y las directivas que antes de confiar los derechos y de crear obligaciones para los ciudadanos, deben en un plazo prescrito por el texto mismo, ser transcritos en la legislación nacional. Esa transcripción opera ya sea por vía legislativa, por vía reglamentaria, según la repartición de las competencias inscritas en las constituciones nacionales.

La Corte de justicia es igualmente competente para pronunciarse sobre la legalidad de los actos del Consejo, de la Comisión, de la Banca central europea creada en el marco de la Unión económica y monetaria y de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento europeo y el Consejo. Además deben crear esos actos, derechos y obligaciones en los Estados, para los ciudadanos o para las empresas, lo que no es el caso de las recomendaciones. Éstas se pronuncian sobre la legalidad de los actos del Parlamento europeo destinadas a producir efectos jurídicos frente a terceros.

El Parlamento europeo y la Banca central europea pueden desde el tratado sobre la Unión europea, formar recursos que tienden a la salvaguarda de sus prerrogativas.

En ciertas situaciones, las instituciones comunitarias se abstienen de estatuir. En esos casos, los Estados miembros y las otras instituciones de la Comunidad, pueden optar por un recurso ante la Corte.

“Enfin, le droit communautaire est de plus en plus fréquemment invoqué devant les juridictions nationales. Il faut éviter que celles-ci n'en donnent des interprétations différentes. Il a

été prévu par le traité de Rome, la faculté, et interprétations différentes. Il a été prévu par le traité de Rome, la faculté, et parfois même l'obligation pour les juges nationaux de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle. Les questions préjudicielles portent sur l'interprétation des traitées communautaires, sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions communautaires, c'est-à-dire sur le droit dérivé, et sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient".³²⁴ Toda jurisdicción nacional puede, si lo estima necesario, optar por una cuestión prejudicial antes de rendir su juicio.

5.3.9. La Corte de cuentas

La Corte de cuentas ha sido creada por el tratado del 22 de julio de 1975 para ejercer el del presupuesto general de la Comunidad y del presupuesto operacional en la CECA. Ésta publica un reporte anual en el cual son insertadas las respuestas de las instituciones comunitarias en las observaciones que lleva a cabo. Por otro lado puede redactar reportes especializados sobre temas específicos.

Ese reporte anual es objeto de un examen del Parlamento. No es el único lazo entre las dos instituciones porque la Corte de cuentas asiste a los diputados en su tradicional misión de control de la ejecución del presupuesto por la Comisión.

5.3.10. El Comité económico y social y el Comité de regiones

Inspirado en el Consejo económico y social francés, el Comité económico y social (CES) de la Comunidad, es un órgano puramente consultivo, que, en ciertos casos previstos en el Tratado, debe obligatoriamente ser consultado por el Consejo o la Comisión. Por otro lado, puede proveer opiniones a iniciativa propia. Nada impide al Consejo y a la Comisión el solicitarla, aun si los textos no lo exigen.

Los 189 miembros del Consejo económico y social se reparten de manera siguiente: Bélgica 12; Dinamarca 9; Alemania 24; Grecia 12; España 21; Francia 24; Irlanda 9; Italia 24; Luxemburgo 6; Países Bajos 12; Portugal 12; Reino Unido 24.

³²⁴ Tcenoire. Alain. *op.cit.*, p. 74.

Esos consejeros representan a los empleados y empleadores de la Comunidad pero igualmente las diversas actividades económicas: agricultura, transporte, artesanado, comercio, profesiones liberales, etc. Designadas por un mandato de cuatro años renovable por el Consejo, estatuyendo unánimemente, entre las organizaciones nacionales representativas.

El tratado de Maastricht ha previsto la creación de un comité de regiones, organismo que tiene un carácter consultivo y se encuentra compuesto por representantes de las colectividades regionales y locales, que se reparten de la misma manera que en el seno del comité económico y social: Bélgica 12; Dinamarca 9; Alemania 24; Grecia 12; España 21; Francia 24; Islandia ; Italia 24; Luxemburgo 6; Países Bajos 12; Portugal 12; Reino Unido 24. Durante su primera reunión el 9 de marzo de 1994, el Comité de regiones ha designado su presidente: M. Jacques Blanc, presidente de la región Languedoc-Roussillon.

5.4. Los organismos y las agencias especializadas

Con el paso de los años, numerosos organismos han sido creados para cumplir las tareas que la Comisión no podía asumir. Algunas son sometidas a las directivas y al control de las instituciones después de que han sido creadas. Tal es el caso del Centro común de Investigación, de la Agencia de aprovisionamiento nuclear o de la Oficina de publicaciones oficiales. Otros organismos gozan de una autonomía mayor y son dotados de personalidad jurídica, y entre ellos, el Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional (CEDEFOP) en Berlín y en Salónica, la Fundación europea para el mejoramiento de las condiciones de vida y el trabajo en Dublín, y la Empresa común JET en el Reino Unido.

Con el Acto único, la extensión de las actividades comunitarias ha tenido por resultado la proliferación de las agencias o de los organismos especializados creados o en curso de creación: la Agencia europea para el medio ambiente, la Fundación europea para los países de Europa central y oriental, la Oficina comunitaria de marcas, el Observatorio europeo de drogas, la Agencia europea para la salud y la seguridad de los trabajadores, la Agencia europea para la evaluación de los medicamentos.

Aun si el tratado de Maastricht no evoca las diferentes agencias, el refuerzo de las competencias comunitarias ha resaltado la multiplicación de tales organismos.

Frente a esa situación se plantean una serie de cuestiones como aquella de si la creación de esos organismos es necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida y del trabajo ya instalado. “Quels contrôles doivent s’exercer sur ces organismes? On peut opérer une distinction entre les organismes de gestion qui exécutent des politiques clairement définies et les organismes qui ont une action plus autonome. Dans le premier cas, le contrôle parlementaire doit se limiter avant tout à l’institution qui définit la politique à mettre en oeuvre, alors que dans le second cas, le Parlement doit exercer un contrôle plus strict sur l’organisme lui-même”³²⁵

5.4.1. Un Parlamento sin verdadero poder legislativo

En numerosos dominios, las decisiones son acordadas por el Consejo de ministros, después de que el Parlamento europeo ha sido consultado. Los ministros tienen una total libertad de seguir o de ignorar la opinión rendida por los diputados europeos. Ese es el caso en materia de derecho de voto y de elegibilidad comunitarias en las elecciones municipales y en las elecciones europeas, en el Estado miembro donde éstos residen, de derecho de establecimiento, de transporte, de ayudas tendientes a favorecer la concurrencia, de la política de visas de entrada y de la estancia de los extranjeros, de la política industrial y de la cohesión económica y social.

Es lógico que el Parlamento no sea consultado en los dominios que tocan a la política extranjera y de seguridad común, y en relación a la cooperación en materia de justicia y de asuntos interiores que el tratado ha rechazado a comunitizar, dejándolos en la esfera de la simple cooperación gubernamental. En ese dominio social, donde es imposible a Maastricht llegar a un acuerdo de doce, a causa de la oposición británica, los once otros estados miembros acuerdan sus decisiones, y no recogen sino la simple opinión de la Asamblea europea.

En ciertos dominios limitados, el tratado exige la opinión conforme al Parlamento europeo antes de que el Consejo pueda acordar su decisión definitiva. Es particularmente el caso cuando los ministros deciden las disposiciones, facilitando los derechos de circulación y de estancia de los ciudadanos de la Unión sobre el territorio de los Estados miembros, o definiendo las misiones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos estructurales o de los fondos de cohesión. Los procedimientos electorales para la elección en el Parlamento europeo, ciertos acuerdos

³²⁵ *Ibidem*, p. 76.

internacionales, el control para la Banca central europea de los establecimientos de crédito y de otros establecimientos financieros, la enmienda de protocolo sobre el Sistema europeo de Bancas centrales, y la admisión de nuevos miembros en la Unión europea, exigen igualmente un acuerdo del Parlamento.

Una tercera categoría de decisiones para la mayor parte en el dominio económico y monetario, no necesita una aplicación del tratado, sino una simple información del Parlamento. Ese es el caso cuando el Consejo estatuye sobre las medidas unilaterales acordadas por el Estado miembro en casos de urgencia. Es igualmente el caso cuando los ministros adoptan sus recomendaciones sobre las grandes orientaciones de la política económica de los Estados miembros y de la Comunidad, acordando una asistencia financiera comunitaria a un Estado miembro que conocía de las dificultades en razón de los acontecimientos excepcionales, decidiendo las sanciones para un país miembro y caso de déficits públicos excesivos.

La Banca central europea dirige cada año al Parlamento europeo un reporte sobre las actividades del Sistema europeo de Bancas centrales, es decir, de la Banca central europea y de las bancas centrales nacionales, y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso.

En su origen, el tratado de Roma limitaba la intervención de la Asamblea europea a una simple opinión. El tratado de Maastricht ha extendido ese procedimiento de opinión.

Para la elaboración de la legislación comunitaria se establecen dos etapas: en una primera etapa, la Comisión elabora una proposición. El Parlamento consultado sobre ese texto, remite una opinión y el Consejo de ministros vota por mayoría calificada una posición común. Esa posición común es transmitida al Parlamento. Comienza entonces una segunda etapa. El Parlamento dispone de un plazo de tres meses para adoptar o la mayoría absoluta de miembros que componen la Asamblea, enmendar o rechazar la posición común.

Es raro que el Parlamento rechace una posición común. Por el contrario, es frecuente que adopte las enmiendas votadas por el Parlamento. Éste decidirá, con toda libertad, tomará ciertas enmiendas y transmitirá al Consejo una proposición reexaminada. El Consejo dispondrá de un plazo de tres meses para pronunciarse definitivamente sobre la proposición reexaminada de la Comisión. Votará por mayoría calificada el texto de la proposición reexaminada de la Comisión. La Comisión puede en todo momento modificar o retirar su proposición.

Puede determinarse a través de ese recorrido de obstáculos institucionales que el Parlamento puede forzar al Consejo a pronunciarse por unanimidad. Éste no vota la ley comunitaria como lo

hace en Francia la Asamblea nacional y el Senado, en Alemania el Bundestag o la Cámara de los Comunes en el Reino Unido. La segunda observación se refiere al papel central que juega la Comisión. No solamente en lo que se refiere a la iniciativa de los textos comunitarios, sino igualmente reteniendo las enmiendas parlamentarias.

5.4.2. El ritual de las cuestiones y los debates de actualidad

Como en toda asamblea parlamentaria, los eurodiputados pueden plantear cuestiones a la Comisión, al Consejo y al ministro de Asuntos extranjeros, presidente en ejercicio del Consejo, para los asuntos de la política extranjera y de seguridad que no son de la competencia de la Comunidad pero se recogen de la simple cooperación intergubernamental.

Las cuestiones pueden ser escritas u orales, y en ese caso, dan lugar o no a un debate. Se refieren en todo caso, a temas extremadamente diversos.

El reglamento de la Asamblea, estipula que las cuestiones deben ser sumariamente redactadas y referirse a puntos precisos que entran dentro del marco de las actividades de las Comunidades. La Comisión debe responder en un plazo de un mes; el Consejo y los ministros de Asuntos extranjeros, disponen de dos meses para dar a conocer su respuesta en el Diario oficial de las Comunidades. Ciertos parlamentarios son campeones en lo que se refiere a las cuestiones escritas cuyo número oscila según los años entre 2 000 y 3 000.

Durante las sesiones plenarias, las cuestiones orales son inscritas en el orden los miércoles a las 20:45 horas, lo que limita considerablemente la audiencia que les es acordada. Aproximadamente 1600 cuestiones orales con o sin debate, son planteadas cada año.

5.4.3. Los grupos políticos

A diferencia de otras asambleas parlamentarias internacionales, el Parlamento europeo como los parlamentos nacionales, se encuentra constituido desde su origen, por grupos políticos, y no por delegaciones nacionales.

Indiscutiblemente, había en el espíritu de los pioneros de la institución, la intención de afirmar una voluntad de integración transnacional. Las afinidades ideológicas han tomado la

palabra a la cuestión de las nacionalidades. Esa aspiración no ha sido fácil de concretizarse para todos los miembros del Parlamento.

Pero no fue sino recientemente con el tratado de Maastricht que los partidos políticos a nivel europeo, han sido objeto de un reconocimiento formal. Los partidos son importantes como factor de integración en el seno de la Unión. Éstos contribuyen a la formación de una consciencia europea y a la expresión de la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

Hasta esta fecha, los tratados no habían previsto la constitución de los partidos o de los grupos políticos en la Asamblea europea. Sobre un plan histórico, conviene señalar que la primera sesión de la Asamblea europea se reunió en marzo de 1953. Desde el 16 de junio, una resolución relativa a la constitución de los grupos políticos es adoptada por la Asamblea. Cuatro días más tarde, tres grupos se reunían: el grupo demócrata-cristiano, el grupo de los liberales y el grupo socialista.

Si era relativamente simple para los socialistas y los demócratas-cristianos la formación de grupos únicos, aunque ciertas diferencias de origen nacional permanecían considerablemente, era necesario para los gaullistas franceses o los conservadores británicos el reagruparse con los miembros de otras nacionalidades. Por tanto sólo en raras excepciones, se tienen en los parlamentos nacionales no inscritos, la casi totalidad de los diputados europeos para constituer grupos multinacionales.

“Il fut reconnaître que le règlement intérieur du Parlement et le système général de son bon fonctionnement ont largement contribué à faire pression sur les plus récalcitrants pour y parvenir. L'influence, les postes (à commencer par celui du président du Parlement) le nombre de collaborateurs à la charge de l'institution et les moyens de toutes sortes mis à la disposition des élus favorissent les regroupements. A tel point que dans l'actuel Parlement deux groupes pour l'essentiel y font la loi : le groupe socialiste et le groupe PPE (démocrates-chrétiens rejoints par les conservateurs britanniques). Entre eux, ils se répartissent les postes déterminants y compris ceux des hauts fonctionnaires du Parlement par le jeu de leur influence majoritaire au sein du bureau. Et parfois même ils s'entendent, après une discrète concertation pour l'adoption des textes soumis à leur approbation. Il ne reste aux autres groupes que quelques miettes du festin parlementaire, qui leur sont parcimonieusement distribuées par les deux mastodontes. C'est parce qu'il avait pris conscience de cet état de fait que Valéry Giscard d'Estaing, dans une démarche personnelle, a

adhéré au groupe PPE après avoir présidé jusque-là aux destinées du groupe libéral au sein duquel et depuis l'origine, se trouvaient ses amis politiques³²⁶

Interrogado en septiembre de 1993 sobre una eventual supresión del Grupo gaullista en el Parlamento europeo, Jacques Chirac respondía que debe tomarse en consideración que el sometimiento de la representación francesa en numerosos grupos puede contribuir a reducir la influencia de Francia y no favorece la defensa de los intereses nacionales.

Por otro lado, puede remarcarse que los Franceses son proporcionalmente poco influyentes en el seno de los grupos políticos mayores del Parlamento europeo, el grupo socialista y el grupo PPE, cuyas responsabilidades esenciales de la institución parlamentaria están divididas y particularmente la opción del Presidente.

5.4.4. El trabajo en el seno de las comisiones

La esencia del trabajo parlamentario se realiza en las 19 comisiones especializadas con las que cuenta el Parlamento y cuyas atribuciones son fijadas por el reglamento de la Asamblea:

- Comisión de asuntos extranjeros y de la seguridad;
- Comisión de la agricultura, de la pesca y del desarrollo rural;
- Comisión de presupuestos;
- Comisión económica, monetaria y de la política industrial;
- Comisión de las relaciones económicas exteriores;
- Comisión de la energía, de la investigación y de la tecnología;
- Comisión jurídica y de los derechos de los ciudadanos;
- Comisión de los asuntos sociales, del empleo y del medio de trabajo;
- Comisión de la política regional, del control del territorio y de las elecciones con los poderes regionales y locales;
- Comisión de transportes y del turismo;
- Comisión del medio ambiente, de la salud pública y de la protección de los consumidores;
- Comisión de la cultura, de la juventud, de la educación y de los medios de comunicación;

³²⁶ *Ibidem.* p. 92.

- Comisión del desarrollo y de la cooperación;
- Comisión de las libertades públicas y de los asuntos interiores;
- Comisión del control presupuestario;
- Comisión institucional;
- Comisión del reglamento de la verificación de los poderes y de las inmunidades;
- Comisión de los derechos de la mujer;
- Comisión de peticiones.

Las Comisiones permanentes son libremente constituidas por el Parlamento, quien fija en su reglamento, las atribuciones. La elección de los miembros de esas comisiones tienen lugar en el curso del primer período de sesiones del Parlamento nuevamente elegido, con relación a un período de dos años y medio.

Se observa que en el seno de las comisiones es donde se desarrolla el verdadero trabajo legislativo, porque asuntos presentados en sesión plenaria son previamente preparados y discutidos.

5.4.5. El Parlamento Europeo

El Parlamento europeo es hoy una cámara sin poder que en un espíritu compatriota no tiene otra utilidad sino la de incrementar el número de elegidos. Esa situación no es tolerable, porque el Parlamento existe y es electo a sufragio universal. Es necesario darle una parte de responsabilidad que justifique su existencia. En la hora actual, la Asamblea de Estrasburgo no tiene poderes legislativos tangibles. Los mecanismos de codecisión y de cooperación son de una complejidad decepcionante. En consecuencia, el Parlamento adopta resoluciones frecuentemente demagógicas, probando un sentimiento de profunda insatisfacción cuya credibilidad se vuelve cada vez más restringida.

Ha llegado el momento de darle al Parlamento un poder de iniciativa legislativa, permitiéndole proponer la adopción de los reglamentos y de las directivas del Consejo de manera directa. Esa innovación limitaría el papel cuasi-legislativo de la Comisión y acercaría al Parlamento europeo a un Parlamento de la democracia moderna. Por otro lado, la adopción de las proposiciones del Parlamento permanecía subordinada al voto del Consejo de ministros, quienes representan a las Naciones al ser el órgano que detenta la legitimidad política europea. Ese

crecimiento significativo de los poderes del Parlamento, no se substituiría, sino al contrario, se adheriría a los procedimientos actuales de codecisión y de cooperación.

El mejoramiento del papel del Parlamento europeo va a la par con la limitación de la difusión de los textos que emanan de la Comunidad europea. El principio de la subsidiaridad que debe permitir a la Comunidad limitarse a lo esencial y a los Estados de solucionar sus propios asuntos, debe ser aplicado. Confiar ese esmero a la Corte de justicia de las Comunidades europeas que ha mostrado su interés en desarrollar la intervención de la Comunidad, es un error. Un comité *ad hoc*, compuesto de dos parlamentarios y de un representante por Estado miembro designados por el Consejo de ministros, podría estar encargado de velar por la aplicación del principio de subsidiaridad.

En fin, los Parlamentos nacionales, deben estar mejor asociados a la construcción de Europa. En Francia, en particular, debe reforzarse los medios de las delegaciones de las Comunidades europeas que trabajan en cada una de las dos cámaras del Parlamento por la institución de constantes relaciones entre las comisiones permanentes, la Asamblea nacional y el Senado y éstas últimas. Ese procedimiento se encontraría limitado a ciertas categorías de actos comunitarios, comportando disposiciones de naturaleza legislativa y entrañando por ello, el campo de aplicación del artículo 88.4 de la Constitución.

Una reforma distinta y a la vez innovadora, permitiría asociar mejor los parlamentos nacionales a la construcción europea, creando un Senado europeo pero permanecería la cuestión respecto a las cuestiones que éste tendría como tarea el de resolver.

CAPÍTULO SEXTO

EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

La importancia y el interés del sistema constitucional americano, no proviene solamente del enorme poder económico, militar y político de los Estados Unidos, ni del hecho de que la constitución de 1787 sea la más antigua constitución escrita en vigor en el mundo, sino de los caracteres principales de esa constitución.

Debe subrayarse en principio que la constitución no ha sido conocida como una constitución democrática, sino que sus autores, los *Founding Fathers*, se inspiraron en el modelo inglés, tal como pudo constatarse en el siglo XVIII. Éstos eran los fervientes lectores de Montesquieu y de Blackstone, quienes desconfiaban de todo poder legislativo y quienes han buscado la organización de un sistema de balance de los poderes. Ellos han adaptado el modelo inglés, en el cual el poder legislativo era ejercido conjuntamente por dos cámaras y un rey en un Estado republicano en el cual no había ni rey ni aristocracia. En Gran Bretaña, ese sistema se ha transformado en el régimen parlamentario y aun cuando no fue perceptible, esa evolución había comenzado en la época donde se redactaba la constitución americana. Una transformación semejante se produjo en la mayor parte de los países, que han buscado reproducir la estructura de la constitución inglesa. Ese es el caso de Francia en el curso del año de 1792. Es también aquél de Bélgica y de los países escandinavos. Por numerosas razones que se refieren particularmente al federalismo y al modo de elección del Presidente, los Estados Unidos no han conocido esa evolución sino una transformación diferente.

El resultado es que, para rendir cuenta del sistema constitucional americano, la doctrina ha inventado una categoría nueva, el régimen presidencial.

A decir verdad, el sistema americano es el único miembro de esa clase, de manera que cuando se desea analizar el sistema Presidencial, es el sistema constitucional de los Estados Unidos, el que lo describe.

Desde ese punto de vista, la doctrina europea, particularmente francesa, estima generalmente que la constitución americana realiza una separación rígida de poderes, porque el Presidente no puede disolver las cámaras y los ministros no son políticamente responsables. Es remarcable sin embargo, que esa separación no significa ni que los órganos sean especializados, ni que se encuentren desprovistos de los medios de influencia recíprocos. Los autores americanos consideran en cuanto a ellos, que la separación de los poderes no es rígida y caracterizan su constitución como un sistema de colaboración de los poderes y de equilibrios múltiples.

“C’est aux États-Unis aussi qu’est apparu le contrôle de constitutionnalité des lois et c’est là qu’il a connu son plus grand développement.

Enfin, contrairement à ce qui s’est produit dans la plupart des autres démocraties représentatives, la répartition des compétences et les rapports entre organes ne sont pas profondément affectés par le système des partis”.³²⁷ En efecto, los partidos americanos difieren de aquellos de los países de Europa, ya que no son instrumentos de una ideología, ni de un programa gubernamental preciso. Entre demócratas y republicanos, las diferencias de orientación política son reducidas y fluctuantes.

“Deux partis seulement, pour un pays qui a la taille d’un continent, c’est trop peu pour encadrer dans un système cohérent toutes les tendances, tous les instincts, toutes les aspirations du peuple. Leur originalité doctrinale étant pratiquement nulle, les partis ne peuvent prétendre à un rôle politique de grande envergure. Mais leur action est considérable en matière électorale. Pratiquement les partis américains sont des machines à faire les élections”.³²⁸

6. LOS ÓRGANOS

La estructura original de la constitución y la repartición de las competencias se deriva de la voluntad de poner límites a los poderes de cada órgano.

6.1. El Congreso

El congreso ha sido conocido desde su origen como el órgano más importante. El papel del

³²⁷ Burdeau, G., *et. al.*, *Droit Constitutionnel*, Paris, 1995, p. 242.

³²⁸ *Ibid.*, p. 242.

Presidente se ha acrecentado progresivamente. Pero aún hoy, la fuerza del Presidente proviene sobre todo de la aptitud de obtener la colaboración y el apoyo del Congreso. Ello comprende dos cámaras: la Cámara de Representantes y el Senado.

1° Organización

El Congreso es un parlamento bicameral. El bicameralismo se explica por una parte en razón de la voluntad de evitar el dominio y la concentración del poder, que se produciría en una asamblea única, y por otra parte, por la preocupación de los Estados de conservar a la vez una autonomía importante y una influencia en las decisiones federales.

La Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros. Los representantes son elegidos a escrutinio mayoritario en una sola vuelta en el marco de los Estados. Cada Estado obtiene un número de representantes proporcional a su población. Conforme al principio adoptado en el siglo XVIII, por desconfianza hacia las asambleas representativas el mandato es muy corto. Diez años, de manera que los representantes sean sometidos a un control frecuente. En realidad, el control de los electores sobre los elegidos, no parece severo. En las elecciones de noviembre de 1988, el 99% de los representantes han sido reelectos, en parte, gracias a un recorte de las circunscripciones. "Aussi de nombreux auteurs estiment-ils que la courte durée du mandat présente plus d'inconvénients que d'avantages et notamment que, aussitôt élus, les représentants, doivent songer à leur réélection et sont en campagne permanente."³²⁹

El Senado representa a los Estados sobre una base igualitaria. Cada Estado elige dos senadores. Resulta evidentemente una gran desigualdad de la representación, porque los Estados los menos poblados y algunas veces conservadores, tienen un peso legal más fuerte que aquellos E Estados más poblados.

Se ha pretendido que el mandato de los senadores sea más largo ya que presenta grandes desventajas un período corto cuando se tienen miras a una campaña para reelección.

El senado se encuentra compuesto entonces por 100 senadores, elegidos por seis años por el pueblo de los Estados. Son renovados cada dos años de manera que la elección de un tercio de

³²⁹ Longuet, C. E., *Le Congrès des États-Unis*, Paris, 1989, p. 89.

los senadores tiene lugar al mismo tiempo que aquella de los representantes.

La presidencia del Senado, es asegurada por el Vicepresidente de los Estados Unidos, pero se trata sobre todo de una atribución honorífica. No vota salvo en caso de división de votos y no tiene sino pocos poderes.

En las dos cámaras, las comisiones juegan un papel particularmente importante. Se trata de comisiones permanentes y especializadas, pero las cámaras designan frecuentemente las comisiones de encuesta para una cuestión particular. "Au sein de chacune d'elles, le parti majoritaire dispose de la majorité des sièges et de la présidence. Les commissions peuvent convoquer, éventuellement sub poena, c'est-à-dire, sous peine de sanctions, toute personne qu'elles désirent entendre, simple particulier ou membre de l'exécutif. Lorsqu'elles sont saisies d'un projet de loi, elles peuvent l'écarter purement et simplement. La chambre entière ne peut alors s'en saisir que par un vote exprès et, en pratique, elle le fait rarement. De nombreux projets ne dépassent d'ailleurs par le stade de l'examen en commission. Elles peuvent aussi amender le projet et leurs recommandations sont fréquemment suivies".³³⁰

2º Competencias.- Aunque el Congreso sea designado como "el poder legislativo", ejerce competencias que se recogen de todas las funciones del Estado. En el orden legislativo, es en el Congreso donde la constitución acuerda la esencia del poder. "Tout d'abord, ses membres seuls ont l'initiative des lois. En principe, le Président ne peut déposer de projet, mais en pratique, il lui est facile de faire déposer un texte par un représentant ou un sénateur. Les projets doivent être adoptés en termes identiques par les deux chambres. En cas de désaccord, une commission mixte est convoquée, mais si cette commission échoue à élaborer un texte commun ou si ce texte commun n'est pas adopté par les deux chambres, il est considéré comme rejeté. S'il est adopté, il est transmis au Président qui dispose d'un droit de veto partiel".³³¹

En materia presupuestaria, el procedimiento es diferente: como en Inglaterra, la iniciativa pertenece solamente a la Cámara de representantes. Pero en la práctica, el proyecto es preparado por la presidencia.

El Congreso tiene también poderes importantes en el orden ejecutivo. Dispone de las

³³⁰ Longuet, C. E., *op. cit.*, p. 56.

³³¹ *Ibid.*, p. 56.

comisiones de dos cámaras, el Senado se encuentra investido por la constitución del derecho de otorgar su consentimiento a los dos tipos de decisiones del Presidente. Se trata en principio de las nominaciones de ciertos altos funcionarios federales, particularmente ministros, embajadores, jueces. Ese poder es real y se ejerce ante la preocupación de asegurar la política que será manejada por las personalidades nombradas.

“Il existe de nombreux exemples de tels refus, depuis celui de 1795, lorsque le Sénat refusa la nomination par Washington du Président de la Cour Suprême, parce que celui-ci avait manifesté son opposition a un traité avec l’Angleterre, jusqu’à celui de 1987, quand il a refusé à deux reprises d’approuver la nomination par le Président Reagan de juges à la Cour Suprême, considérés comme trop conservateurs”.³³²

Se trata por otra parte de los tratados internacionales concluidos por el Presidente, que deben ser aprobados por mayoría de las dos terceras partes. Ésto representa un poder considerable, del cual el Senado se beneficia realmente.

Es también al Congreso, a quien la Constitución atribuye el poder constitucional de declarar la guerra. “Cependant, là encore, le Président s’est souvent efforcé d’agir seul. C’est ainsi, qu’il a souvent envoyé des troupes ou pris des décisions politiques équivalant au déclenchement d’une guerre ou à un ultimatum, sans même consulter le Congrès. A vrai dire, s’il a utilisé les forces armées environ 200 fois, il n’a demandé au Congrès une déclaration de guerre que 5 fois. C’est par exemple sans l’accord formel du Congrès qu’ont été déclenchées la guerre de Corée en 1950, celle d’Indochine en 1964 ou encore la guerre du Golfe en 1990. Une loi du 7 novembre 1973 relative aux pouvoirs de guerre du Président, oblige celui-ci à consulter si possible le Congrès quarante-huit heures à l’avance avant d’envoyer des forces armées à l’étranger et en tout cas à faire un rapport au Congrès”.³³³

Este puede ordenar constituir el retracto de las fuerzas por una resolución conjunta, a la cual el Presidente no puede oponer su veto. “Cette loi peut constituer un frein efficace: si le Président Reagan a pu ordonner une intervention militaire à la Grenade, il n’a pu envoyer de troupes au secours de la Contra, les ennemis du régime sandiniste du Nicaragua. Cependant, comme ses décisions en ce domaine peuvent se présenter comme l’application de résolutions des Nations-

³³² Toinet, M. F., *Le système politique des États-Unis*, Paris, 1990, p. 67.

³³³ *Ibid.*, p. 67.

Unis, qui n'échappent d'ailleurs pas à son influence, le Président peut parfois se passer de l'assentiment du Congrès".³³⁴

El Congreso ejerce también en materia ejecutiva un poder indirecto considerable, que le viene de su poder legislativo y financiero. Es él quien se encuentra en la medida de bloquear las medidas políticas que desaprueba.

"Le Congrès a même tenté de s'arroger un droit de veto, dit "veto législatif", sur certains actes du Président: il l'autorisait par une loi à prendre des mesures réglementaires, que l'une ou l'autre des chambres pouvait paralyser. Cependant, dans une décision Chadha du 23 juin 1983, la Cour Suprême a jugée cette pratique incostitutionnelle".³³⁵

En tercer lugar, el Congreso tiene funciones de orden jurisdiccional, inspiradas en el modelo inglés. La Cámara de Representantes puede votar la acusación de toda persona, comprendiendo al Presidente (*el impeachment*). Las personas acusadas son juzgadas por el Senado, que a la mayoría de dos terceras partes, puede pronunciar la destitución. "Là encore, il s'agit d'une prérogative d'une très grande portée. En 1868, le Président Andrew Johnson avait été ainsi accusé et n'avait échappé à la destitution que parce qu'il manque une voix pour que la majorité des deux tiers fût atteinte au Sénat. Si la procédure avait abouti, le régime aurait pu se transformer en régime parlementaire. En 1974, la Chambre des Représentants était sur le point de voter l'accusation contre le Président Nixon, compromis dans l'affaire du Watergate. Le Président préféra prendre les devants et démissionner".³³⁶

El Congreso juega un papel esencial en el procedimiento de revisión constitucional. La iniciativa le pertenece concurrentemente con los Estados: las enmiendas, es decir las leyes de revisión, puede ser propuestas, ya sea por las dos terceras partes de los miembros de cada una de las dos cámaras, o sea por las dos terceras partes de los Estados. En esa última hipótesis que no se ha producido jamás, el Congreso debe convocar a una convención que propondrá las enmiendas necesarias. Cuando esa primera etapa se ha llevado a cabo, las enmiendas propuestas, ya sea por el Congreso, o por la convención, deben ser ratificadas por tres cuartas partes de los Estados. El Congreso puede decidir que los Estados rectificaron ya sea por sus legislaturas o bien por las convenciones especialmente reunidas a ese efecto en el marco de los Estados. "On voit qu'il s'agit

³³⁴ Hamon, Francis, *La loi sur les pouvoirs de guerre du Président des États-Unis et du Congrès*, Paris, 1977, p. 561.

³³⁵ Rouban, L., *L'inconstitutionnalité du veto législatif aux États-Unis*, R.D.P., Paris, 1984, p. 949

³³⁶ Toinet, M. F., *op. cit.*, p. 68.

d'une procédure lourde, qui donne en pratique au Congrès un rôle déterminant. Elle n'a donc été utilisée que rarement, puisqu'il n'y a en tout que vingt sept amendement. Encore les dix premiers, qui forment le Bill of Rights, ont-ils été adoptés dès 1791. Il faut noter malgré tout que la constitution ne fixe aucun délai entre le début et la fin de cette procédure. Le vingt-septième amendement, qui porte il est vrai sur une question mineure, avait été proposé par Madison en 1789 et n'a été adopté par le Michigan qu'en 1992. Le Michigan était le 38e Etat à voter ce texte, de sorte que la majorité des trois quarts était enfin atteinte après plus de deux siècles".³³⁷

6.2. El Presidente

El Presidente el cual ha sido investido de competencias muy importantes, ejerce una influencia determinante.

1° La elección del Presidente.- El Presidente de los Estados Unidos es elegido en el término de un largo y complejo procedimiento que se puede descomponer en tres fases.

La primera operación concierne a la designación de los candidatos. Ésta se caracteriza por el papel considerable, consentido a los partidos, que aparecen así como verdaderos órganos de Estado. Un papel tal no es evidentemente posible sino en razón de la ausencia de base ideológica de los partidos americanos. En cada Estado, los partidos eligen a sus delegados en la Convención nacional del partido, quien designará su candidato oficial, en la presidencia y su candidato oficial en la vicepresidencia.

Es la legislatura de cada Estado, la que determina el modo de designación de los delegados y las convenciones de partido.

Las elecciones primarias tienen una importancia considerable porque los delegados tienen un mandato imperativo para pronunciarse en la convención nacional en favor de tal o cual personalidad. Los candidatos a la candidatura, debe hacer desde ese momento, una campaña intensiva.

"La convention nationale du parti n'est cependant pas toujours une simple formalité: ceux des délégués, qui ont été désignés par les comités de parti, n'ont pas de mandat impératif et il se

³³⁷ *Ibidem.* p. 69.

peut qu'aucune candidature ne se dégage clairement du résultat des primaires. Dans les négociations qui s'engagent alors, le choix du candidat à la vice-présidence peut représenter un enjeu important. Pour obtenir le soutien de certaines délégations d'Etats, le candidat à la présidence pourra accepter sur son « ticket » un candidat à la vice-présidence, dont les idées ou le style sont différents des siens”.³³⁸

La segunda fase es aquella de la elección por el pueblo americano, que tiene lugar el martes que sigue al primer lunes de noviembre. En derecho, no se trata de una elección a través sufragio directo, pues los ciudadanos no eligen al Presidente, sino los electores presidenciales. En cada estado, éstos designan un número de electores presidenciales igual al número total de senadores y de representantes del estado. Sin embargo, en la práctica, todo sucede como si se tratara de una elección directa, pues los electores presidenciales se encuentran proveídos de un mandato imperativo, de manera que se conoce el nombre del nuevo Presidente al día siguiente de la elección de noviembre.

“Enfin, la troisième phase, qui se déroule au mois de décembre, n'a plus qu'un caractère formel: les électeurs présidentiels élisent le Président. Celui-ci, n'entrera donc en fonction qu'après, c'est-à-dire, le deuxième lundi de janvier. Il faut cependant noter le risque de déformation qui résulte du système de désignation des électeurs présidentiels: il est possible qu'un candidat obtienne au total moins de voix que son adversaire, mais qu'il remporte la victoire, éventuellement de justesse, dans les grands états qui désignent la majorité des électeurs présidentiels.”³³⁹

2º Los poderes del Presidente.- Las competencias del Presidente se recogen de sus tres grandes funciones jurídicas. En el orden legislativo, el Presidente debe proponer periódicamente al Congreso, es decir, como anexo a su mensaje anual sobre el estado de la Unión, tales medidas que estimaría necesarias y oportunas y que puede preparar los proyectos que sean presentados por un miembro del Congreso. En la práctica, en los Estados Unidos como en otros países, la más grande mayoría de las leyes, han sido adoptadas a iniciativa del ejecutivo. “Mais le pouvoir le

³³⁸ Burdeau, G., *op. cit.*, p. 248.

³³⁹ *Ibid.*, p. 248.

plus important est évidemment le droit de veto. Certes, ce veto peut être surmonté par un vote à la majorité des deux tiers dans chacune des deux chambres, mais il est très difficile de réunir une telle majorité. Peu utilisé au début, ce pouvoir l'a été de plus en plus à partir de la seconde moitié du XIXe siècle. On peut mesurer son importance aujourd'hui à la fréquence de l'usage qui est en fait. Ainsi Truman, en deux mandats, l'a employé 180 fois et son veto n'a été renversé que 12 fois. Mais en réalité, ce pouvoir est encore plus important qu'il n'ya paraît".³⁴⁰

Una ley de 1995, permite al presidente, oponer su veto, no solamente a una ley en bloque, sino a una disposición de la ley. Se trata de otorgarle los medios de lucha contra las disposiciones adoptadas por los grupos de presión. Como para el veto global, la mayoría de las dos terceras partes es necesaria para superarla. En segundo lugar, el Presidente ejerce la función ejecutiva. Eso significa que dispone de un poder reglamentario y que es el jefe de la administración, por tanto, nombra, con el consentimiento del Senado, los funcionarios federales, y puede revocarlos, sin acuerdo del Senado. En 1995 se adoptó una ley que permite al Congreso, conforme al principio de la jerarquía de normas, examinar y abrogar los reglamentos federales. Por otro lado, dispone de poderes que tienen la rúbrica de "poder ejecutivo", aunque no se trata de ejecución de las leyes, el Presidente, conduce las relaciones internacionales, la guerra civil y el crecimiento del papel de los Estados Unidos en el mundo. Es bajo ese título que ha tomado la mayor parte de las decisiones' comprometiéndose considerablemente a los Estados Unidos, el lanzamiento de la bomba atómica en la guerra del Golfo.

En fin, el Presidente dispone de algunas prerrogativas de orden jurisdiccional. Como la mayor parte de los jefes de Estado, tiene el derecho de gracia. Pero sobre todo, gracia en cuanto a su poder de nombrar a los jueces en la Corte suprema, ejerciendo una influencia decisiva sobre la evolución de la jurisprudencia.

3° El Estatuto del Presidente y la organización de la Presidencia.- El Presidente y el vicepresidente, son elegidos por cuatro años. En un principio, la constitución no limitaba el número de mandatos, pero desde el primer Presidente (Washington), la costumbre establecida era que los presidentes no pueden cumplir con un tercer mandato y algunos estiman que una verdadera costumbre constitucional ha sido creada. Sin embargo, Roosevelt, se presentó una tercera vez,

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 249.

después una cuarta y fue reelecto. Para establecer una verdadera norma jurídica, fue necesario la revisión de la constitución. Ésta fue objeto de la vigésima segunda enmienda adoptada en 1951. A partir de ahí, nadie puede ejercer sino dos mandatos.

“On sait qu'en même temps que le Président, les Américains élisent un vice-Président appelé à succéder au Président, en cas de destitution, de mort ou de démission. En dehors de cette hypothèse, le vice-Président n'a guère de pouvoirs. Sans doute préside-t-il le Senat, mais il s'agit, on l'a vu, pour l'essentiel d'un rôle symbolique. Pour le reste, il n'exerce que les fonctions que le Président veut bien lui confier. Mais, si celui-ci vient à mourir ou démissionnaire pendant moins de deux ans, il peut se présenter deux fois, comme s'il n'avait jamais été Président. Par contre, s'il les a occupées pendant plus de deux ans, tout se passe comme s'il avait exercé entièrement le mandat de son prédécesseur et il ne peut se présenter qu'une fois”.³⁴¹

En 1967, la XXV enmienda solucionó el caso de la vacante del vicepresidente. Es al presidente a quien pertenece el nombramiento de un nuevo vicepresidente con acuerdo del Congreso. En 1973, el vicepresidente Agnew dimitió por un escándalo y Richard Nixon nombró a Gerald Ford, que sucedió a Nixon mismo, cuando éste dimite al momento del asunto de Watergate.

4º Los instrumentos de la acción presidencial.- La extensión considerable de las funcionarios del Presidente, postula la existencia de agencias gubernamentales diversas. El conjunto constituye lo que se llama la Administración. Bajo la cubierta de la autoridad del Presidente, la Administración se ha convertido en los Estados Unidos, un cuarto poder que puede ser más fuerte aunque menos visibles que los otros.

A) El Gabinete del Presidente no es mencionado en la constitución, pero su existencia se remonta a los primeros años de su aplicación. Es en efecto Washington quien instituye un consejo de sus secretarios. Esos secretarios son ministros libremente elegidos por el Presidente, y revocables por él mismo. El gabinete no es un órgano colegial, no tiene una autoridad propia. El Presidente puede consultarlo o no y no se encuentra obligado a seguir su opinión. Jurídicamente, no existe sino una autoridad: el Presidente. Los secretarios de Estado no tiene acceso al

³⁴¹ *Ibidem*, p. 250.

Congreso, salvo si son convocados y pueden ser obligados por él a dimitir. Fuera de su entrada en funciones en 1988, el Gabinete de George Bush, comprendía 14 secretarios de Estado donde cada uno tenía la responsabilidad de un departamento determinado.

B) La Oficina del Presidente ha sido instituida en 1939, ésta comprende a las personalidades que constituyen el Brain Trust del jefe de Estado. En el seno de esa oficina Ejecutiva, la división de tareas ha conducido a instituir diferentes organismos. Los principales son: La oficina de Control y Presupuesto, que se encuentra encargada de la preparación y la ejecución del presupuesto federal, y que emplea a más de 600 personas; The Council of Economic Advisors, cerebro económico de la Casa Blanca; el Consejo de Seguridad nacional, creado en 1947, que coordina la política interior, extranjera y militar con miras a la seguridad de la Unión, la Agencia Central de Inteligencia, que controla el dispositivo de información.

De manera más informal, el Presidente es igualmente asistido por diversas personalidades que constituyen de alguna manera su gabinete particular, su estado-mayor personal, con los servicios aferentes, empleados y secretarios. Ese ensamble, forma la Oficina de la Casa Blanca. Una decena de personas, con el título de consejeros, de consultantes o de asistentes, juega un papel cuya importancia se encuentra en gran medida en razón de la confianza que les otorga el Presidente.

Evocando el papel de Henry Kissinger en las negociaciones de paz en Vietnam, se constata la influencia que éstas pueden eventualmente ejercer. Siguiendo con los asuntos de Watergate y del Irangate, puede tomarse consciencia del riesgo que corre en la democracia, la libertad de acción de esas personalidades sin mandato, donde un Presidente es sobrecargado de necesidades.

3º En fin, como todos los servicios no están colocados bajo la autoridad de un miembro del Gabinete existe una sesentena de organismos que constituyen verdaderos ministerios. Bajo el nombre de Oficina, de Board o de Comité, se derivan del Presidente pero gozan de una gran independencia.

6.3. La Corte Suprema

1º Composición de la Corte Suprema.- Ésta comprende nueve miembros nombrados por el Presidente con acuerdo del Senado. Es sobre la nominación de jueces, que el control del Senado se ejerce con la más grande vigilancia, porque todas las personalidades nombradas por el presidente, son aquellas que ejercerán un gran poder. El procedimiento de confirmación por el Senado, de un nuevo juez, se encuentra sujeto a un gran debate nacional sobre el papel de la Corte y sobre el contenido de su política jurisprudencial.

Entre los miembros, el Presidente designa al presidente de la corte, el Chief Justice, que ejerce una influencia considerable sobre esa institución, así en razón de esas prerrogativas en el curso del procedimiento, como en el del prestigio incorporado a esa función. Se designa así un período en la historia de la corte por el nombre de su presidente: la Marshall Court, la Warren Court.

Por esas opciones, el Presidente americano se esfuerza en orientar la política de la corte conforme a sus propias opciones. Pero debe tener en cuenta otros factores, bajo pena de un rechazo del Senado. En primer lugar, debe asegurar por medio de numerosas consultas, que las personalidades presentes son juristas de primer plano pero también que la composición de la corte refleja algunos rasgos esenciales de la sociedad americana. Es así, como después de algunos decenios, existe un juez para cada uno de los principales grupos, los negros, los judíos y las mujeres. Pero el Presidente puede buscar una personalidad capaz de representar uno de esos grupos dividiendo sus propios puntos de vista políticos. Es así como en 1991, para remplazar a un juez negro liberal, el Presidente Bush eligió otro juez negro y profundamente conservador, que el Senado se resignó a aceptar.

La opción es más importante cuando los jueces son nombrados vitaliciamente. Y en efecto, no pueden ser revocados sino por medio del procedimiento del *impeachment*, lo que no se produce frecuentemente. Son así totalmente independientes y se ha llegado frecuentemente a señalar que ellos tienen un comportamiento muy diferente a aquél que se atendía. Ello se explica fácilmente: pues por muy grandes que sean los poderes de la Corte, ésta no estatuye con oportunidad. Los jueces constituyen obligaciones reales, que determinan en parte el contenido de sus decisiones y puede ello llevar a reflexionar sensiblemente con relación a sus opiniones.

2º Competencia de la Corte Suprema

Desarrollo del control.- La institución de la Corte se encuentra ligada al federalismo. Cada uno de los Estados tiene en efecto su propio sistema judicial, pero es necesario también la presencia de los tribunales para resolver sus propios litigios, que escapan a la competencia de las jurisdicciones de los Estados; por ejemplo, los litigios entre los Estados y aquellos en los cuales los Estados Unidos, es decir, el gobierno federal, son parte. La constitución de 1787, ha instituido una Corte Suprema y tribunales federales.

Ésta no se confiaba sin embargo explícitamente del control de la constitucionalidad. Es la Corte Suprema misma, la que en 1803, en una decisión Marbury contra Madison, dio una interpretación, de donde resultaba que ese control podía ser ejercido no solamente por la misma sino por todo juez. El argumento del Jefe de Justicia Marshall era simple, no era posible controlar la constitucionalidad de las leyes, éstas podrían impunemente violar la constitución, que sería privada de todo valor superior a aquel de las leyes. Después de 1803, la Corte, para evitar hacer frente al Congreso, hizo una utilización moderada de su nuevo poder frente a las leyes federales y sobre todo, la conformidad con la constitución de las leyes de los Estados que fue controlada por la Corte. Es ese control lo que ha permitido ejercitar un papel considerable en la producción del derecho americano.

Forma y naturaleza del control.- Se trata, como se sabe, de un control ejercitado principalmente por vía de excepción y de un control descentralizado.

La Corte Suprema no es el único tribunal competente para ejercerlo. Cada juez puede resolver una cuestión de constitucionalidad que se recoge por una de las partes a la ocasión de un proceso cualquiera. Si la ley aplicable, ya sea una ley federal o una ley del Estado aparece como contraria a la constitución federal, ésta debe ser en efecto eliminada. La decisión del juez sobre esa cuestión llamada excepción de constitucionalidad, puede naturalmente ser diferida por una llamada jurisdicción superior. En última instancia, es la Corte Suprema de los Estados Unidos, la que será llevada a resolver.

En principio, la decisión no tiene sino un efecto relativo entre las partes. Dicho de otra manera, la ley juzgada de inconstitucional, no es anulada, sino solamente declarada inaplicable.

Sin embargo, los tribunales americanos, como los ingleses, se encuentran ligados por los precedentes. Un juez distinto, estaría obligado a resolver de la misma manera. Todo sucede como si la ley fuera anulada. Existe también un poder de cumplir un acto en defecto de una ley considerada como inconstitucional. Es por ese medio que la Corte a partir de 1954, obligó a las autoridades a suprimir la segregación racial en los transportes y en la información públicos.

Está claro que el poder de la Corte no es un simple poder jurisdiccional, si por ello se entiende un poder para aplicar las reglas generales preexistentes a los litigios particulares. En efecto, las decisiones de la Corte sobre los casos particulares, son inmediatamente generalizados, no solamente por la regla del precedente, sino también por otros factores muy importantes.

El primero es evidentemente la necesidad de interpretar las disposiciones de la constitución antes de aplicarlas y la gran latitud de interpretación que se ofrece a la Corte. Las disposiciones de la constitución, particularmente aquellas que conciernen al fondo del derecho y que se encuentran contenidas en las enmiendas, son muy generales, lo que significa que son susceptibles de varias interpretaciones. “La Cour peut donc intervenir et formule les règles qui régiront la vie du pays dans les domaines les plus importants. Ainsi par exemple, la quatorzième amendement de 1868, qui proclame que chacun a droit à l'égalité protection des lois a permis à la Cour de supprimer dans les années 1950 la ségrégation raciale”.³⁴²

Es sobre el fundamento de derecho, al respecto de la vida privada, que no figura en el texto de la constitución, pero que ha sido heredado del derecho inglés, que la Corte ha autorizado en principio la contracepción y después el aborto.

A ese sujeto existe una controversia en la doctrina jurídica americana e igualmente en el seno de la Corte Suprema. Algunos hacen valer que interpretando en un sentido liberal la constitución de 1787, la Corte le da un sentido diferente a aquél que ésta tenía en el origen y que sus redactores deseaban darle. Es cierto, dicen ellos, que los autores de esa constitución no tenían la misma concepción de igualdad o de libertad. Éstos agregan, que en un sistema democrático, las reglas sobre la disgregación o el aborto deberían ser tomadas por los elegidos del pueblo y no por un pequeño número de jueces nombrados. A esos argumentos, los partidarios de una interpretación más liberal, establecieron que las opiniones de los constituyentes de 1787 importan poco, que éstos no tenían ni el poder ni la intención de ligar las generaciones futuras, y que han

³⁴² *Ibidem*, p. 254.

producido una obra que evoluciona. La constitución es considerada como viva. Su significación no es ficticia, sino depende del contexto social y político en el cual se aplica. Ésta debe ser interpretada, teniendo en cuenta las necesidades de la época. En cuanto al principio democrático, éste es respetado pues la Corte no hace sino expresar, gracias a la forma específica de deliberación, la voluntad latente del pueblo americano, que no corresponde siempre a la opinión pública del momento, pero sí a la voluntad general. Esa controversia tiene un corte indudablemente político. La primera corriente es conservadora y la segunda liberal. Se comprenden en esas condiciones todas las nominaciones de la Corte.

El poder de la Corte, se encuentra también reforzado por el efecto de varias reglas de procedimiento. Así el estilo de esas decisiones tiene una gran importancia. Las decisiones de los tribunales americanos y especialmente aquellos de la Corte son fuertemente grandes (varias decenas de páginas) y muy argumentadas. Además, éstas son tomadas por la mayoría. El texto mismo de la decisión es escrito por uno de los jueces que ha contribuido a hacerla adoptar.

6.4. Las Relaciones Políticas

1º El Federalismo.- Contrariamente a lo que se constata en otros países, el federalismo americano es una realidad, y a pesar de su evolución indudablemente centralizada, gran parte de las decisiones políticas importantes, son tomadas en el marco de los Estados.

Eso se explica por la historia: el Estado federal americano ha sido construido por la adhesión de Estados, que venían de proclamar su independencia y buscaban en la unión, el medio de preservarla. Es por ello, que la constitución no ha conferido a los órganos federales sino una competencia de atribución, y no le han otorgado sino poderes que no podían ser ejercidos de manera eficaz en el marco restringido de los Estados: las relaciones exteriores y la guerra, la moneda, el comercio internacional, etc.

La décima enmienda adoptada en 1791, precisaba que todos los poderes que no les estaban expresamente delegados, eran reservados a los Estados, que conservaban una competencia de derecho común. Es por esa razón que los senadores eran designados al principio, no por los ciudadanos, sino por los legisladores de los Estados.

Sin embargo, los poderes federales han conocido un crecimiento espectacular. El primer factor de ese crecimiento surgió a partir de la guerra de Secesión, por la necesidad de dar a los

órganos federales los medios jurídicos de hacer frente a las situaciones de crisis, cada vez más frecuentes a medida que se desarrolla la influencia de los Estados Unidos en el mundo. Al mismo tiempo, la necesidad de equipar una armada inmensa, le otorgaba los medios de intervención económica.

Igualmente, el poder de reglamentar el comercio entre los Estados ha podido ser interpretado como implicando aquel de reglamentar la producción de las mercancías, haciendo objeto de ese comercio, así como el de legislar en materia social.

En fin, el poder del Congreso de recaudar los impuestos, significa que dispone de enormes recursos financieros, que puede en parte distribuir bajo la forma de subvenciones, pero a condición de que los Estados y las otras colectividades se beneficien de éstos conforme a ciertos principios políticos.

2° Las Relaciones entre los Órganos.- Está claro que la expresión “separación de poderes” que se emplea para caracterizar al sistema constitucional americano es inadecuado, por ello se designa un sistema en el cual las autoridades son a la vez especializadas e independientes. Las autoridades federales americanas no son en efecto especializado, ni independientes. Éstas no son especializadas porque no participan en las tres grandes funciones del Estado. El Presidente en la función legislativa, el Congreso en la función ejecutiva y la Corte Suprema, en la función legislativa. No son independientes porque la Constitución no organiza ni la disolución, ni la responsabilidad política y está claro que cada una dispone de otros medios de acciones poderosas. Eso resulta en principio por el hecho de que no son especializadas: el Presidente puede influir en el Congreso por el veto, el Senado puede actuar sobre el Presidente por su poder de confirmación. Pero, por otro lado, diferentes medios pueden ser empleados en caso de crisis grave. El Congreso puede hacer presión sobre la Corte Suprema, porque la constitución no determina el número de jueces, aun cuando puede influir sobre la jurisprudencia. Puede también, como lo hizo con Richard Nixon, obligarlo a dimitir amenazándolo con el *impeachment*. Sin duda, es necesaria una crisis mayor, pero si sobreviene una crisis, el Congreso encuentra los medios de solucionarla.

“La principale explication se trouve dans le système de partis américains, qui sont profondément différents des partis européens. Ils ne connaissent ni structure forte, ni véritable programme, ni surtout de discipline, mais sont surtout des machines électorales. Les élus sont donc principalement des personnalités fortes, qui se déterminent au cas par cas en fonction de

leurs convictions ou de leurs intérêts propres de sorte que les majorités au congrès sont fluides”.³⁴³

El equilibrio constitucional americano no de una separación rígida de poderes, sino al contrario, de la ausencia de una separación.

El equilibrio significa que ninguno podría durablemente dominar a los otros, pero además, que según las épocas, tal o cual órgano prevalecería sobre los otros.

La expresión “sistema presidencial” designa un sistema cuya preeminencia se encuentra en el Presidente, mientras que en otras épocas, podría hablarse de gobierno de jueces o gobierno congresional.

³⁴³ *Ibidem*, p. 260.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS ANTIGUOS REGÍMENES SOCIALISTAS

Desde su fundación, que se remonta a la revolución rusa de 1917, hasta fines de los años 80, el régimen soviético ha aparecido como la antítesis de los regímenes pluralistas occidentales. Ese régimen podía en efecto ser considerado como una monocracia partisana. Desde 1917, el poder había sido usurpado por un partido único, el partido comunista de la Unión soviética (P.C.U.S). La ausencia de la oposición legal, excluía toda posibilidad de alternancia. Se trataba de una monocracia "popular", el P.C.U.S, representaba a las clases laborales de la población. El régimen soviético podía ser calificado de totalitario pues el P.C.U.S. no se contentaba con administrar a la sociedad, sino que proponía remodelar estructuralmente según las exigencias de una doctrina, la marxista-leninista.

Después de la Segunda Guerra Mundial, regímenes fuertemente inspirados en ese modelo, han sido instalados en un cierto número de países, tanto bajo la presión de las fuerzas armadas soviéticas (Polonia, Checoslovaquia, Alemania del Este, Hungría, Rumania, Bulgaria) como por la revolución autóctona (Yugoslavia, Albania, China, Corea del Norte, Vietnam, Cuba). En 1985, se contaba con una quincena de regímenes comunistas, que reagrupaban aproximadamente el 40% de la población mundial. Pero en menos de cinco años, de 1986 a 1990, el paisaje político ha sido profundamente transformado.

Hoy el régimen socialista se ha desvanecido en toda Europa. No se trata de simples cambios constitucionales, sino de una transformación revolucionaria que afecta la economía, el sistema de valores, las concepciones del mundo en el sistema social.

"Pour ce qui concerne le strict plan du droit constitutionnel, il faut noter que nous sommes aujourd'hui en présence d'un phénomène sans précédent. La nouveauté tient à deux caractères : le premier est quantitatif : jamais auparavant un aussi grand nombre d'Etats n'avaient entrepris en même temps de se doter d'une constitution."³⁴⁴

³⁴⁴ Burdeau, G., *op. cit.*, p. 264.

7. EL ANTIGUO RÉGIMEN SOCIALISTA (LA U.R.S.S.)

7.1. Los fundamentos ideológicos.- Según la filosofía marxista, el Estado es un aparato al servicio de la clase dominante. Su existencia se encuentra ligada a la división de la sociedad en clases.

La revolución proletaria puso fin a esa división. Marx, no propuso ningún sistema constitucional donde se pudiera observar la aplicación de sus ideas. Pero indicó, sin embargo, que entre la sociedad capitalista y la sociedad comunista, se situaría un periodo de transición donde el “Estado no podría ser otra cosa sino una dictadura revolucionaria del proletariado”, pero sin precisar la duración ni las formas de esa dictadura.

La evolución histórica que ha seguido la revolución rusa de octubre de 1917 ha demostrado que la idea del aniquilamiento del Estado era prematura. Los Bolcheviques victoriosos se dieron cuenta que un Estado fuerte era indispensable, no solamente para defender el nuevo régimen contra sus enemigos interiores o exteriores, sino también para reorganizar la economía y la sociedad en el sentido en que ellos lo deseaban. El aniquilamiento del Estado ha sido reenviado a un avenir indeterminado, la condena del poder era provisoriamente reemplazada por la exaltación del poder.

Por una parte, ese poder no tenía nada en común con aquel de las sociedades burguesas: poder del pueblo real, su legitimidad estaba fundada sobre la amplitud de la obra que debía realizar: la edificación de la sociedad socialista. Un poder tal no podía ser peligroso para las libertades, la cuestión no era la de restringir, como lo preconizaba la doctrina constitucional de los demócratas burgueses. Al contrario, los mecanismos constitucionales debían realizar una unidad de poder del Estado, a fin de cumplir su misión, lo más eficazmente posible.

7.2. La organización constitucional

Desde sus orígenes hasta 1977, se cuentan cuatro constituciones soviéticas. La primera adoptada en 1918, la cual no concernía sino a la República de Rusia. Las siguientes, que datan respectivamente de 1924, 1936 y 1977, concernientes al ensamble de las Repúblicas reagrupadas en el seno de la U.R.S.S., que era al menos en teoría un Estado de tipo federal.

Esos cambios de constitución no correspondían, como era generalmente el caso en Occidente, a los cambios del régimen político. Éstos estaban destinados a marcar de una manera simbólica el salto de una etapa en la edificación de la sociedad socialista. Por ejemplo, la constitución estaliniana de 1936, tomó parte en la liquidación de las antiguas clases explotadoras, poniendo oficialmente fin a la dictadura del proletariado y definió a la U.R.S.S. como un Estado socialista de obreros y de paisanos. “Sous la constitution de 1977, la société soviétique est qualifiée de socialiste avancée et l’U.R.S.S est redéfinie comme « l’État du peuple entier, exprimant la volonté et les intérêts de la classe ouvrier, de la paysannerie et de l’intelligentsia » (Art. 1). Mais il ne s’agissait que de simples nuances et les grandes lignes de l’organisation consitutionnelle n’ont pas beaucoup varié”.³⁴⁵

La organización constitucional puede resumirse en tres puntos:

1. La constitución recuerda que el sistema económico se encuentra fundado sobre la propiedad socialista de los medios de producción y define las formas de esa propiedad: propiedad de Estado, propiedad cooperativa (particularmente *kolkhozienné*), propiedad de los sindicatos y de otras organizaciones sociales.
2. Los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos se analizan sobre todo como la posibilidad de obtener del Estado y de la sociedad, ciertas ventajas concretas: derecho al trabajo, al reposo, a la protección de la salud, a la pensión de la vejez. Éstos son presentados como indisociables de las obligaciones y tendientes a mantener o a reforzar el régimen socialista.
3. En cada nivel (nacional, republicano, local), el órgano principal de poder es el soviético, término que se podría traducir como “Consejo” pero que después de los acontecimientos de 1905 y 1917 había adquirido una connotación revolucionaria. Los miembros de los soviets son elegidos

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 265.

mediante sufragio universal directo. El órgano superior de poder del Estado de la U.R.S.S. es el Soviet Supremo. Comprende dos cámaras, el soviet de la Unión, y el soviet de las Nacionalidades que están compuestos de un igual número de diputados (750).

El soviet de la Unión, representa a los republicanos federados así como a las entidades territoriales de nivel inferior (republicanos autónomos, regiones autónomas, distritos autónomos). El soviet de la Unión es el soviet de las Nacionalidades y tienen poderes semejantes.

El Soviet Supremo puede conocer de todas las cuestiones que se recogen de la competencia de la Unión. Por otro lado, éste designa a otros órganos superiores de poder del Estado que son responsables ante él y que pueden en principio revocar en todo momento. Esos órganos son los siguientes:

- El Praesidium del Soviet Supremo, que comprende una treintena de miembros y que ejerce colectivamente las prerrogativas de un Jefe de Estado.
- El Consejo de Ministros de la U.R.S.S., que comprende más de una centena de miembros. Es el gobierno del país y asegura particularmente la dirección de la economía nacional.
- La Corte Suprema de la U.R.S.S., que supervisa la actividad del ensamble de los tribunales.
- El Procurador de la U.R.S.S. que vela por la aplicación estricta y uniforme de las leyes.

En teoría, los poderes del Soviet Supremo eran más importantes que los poderes del parlamento en una democracia burguesa, pues no estaban limitados por la regla de la separación de poderes. De hecho, su papel era casi puramente formal.

7.3. La monocracia partidaria

Según Lenin, el fundador del régimen soviético, los obreros no podían tener espontáneamente la consciencia revolucionaria.

El partido bolchevique, creado en 1903 después de la división del partido socialdemócrata ruso, respondía muy bien a esa definición. Apoyado sobre los comités de obreros y de soldados (los primeros soviets), el partido bolchevique buscaba el poder en noviembre de 1917 y así eliminar el espacio a todas las demás formaciones políticas. Rebautizado como partido comunista

en marzo de 1918, se convierte en el partido único, estableciendo un monopolio de la propaganda y de la actividad política.

Curiosamente, las dos primeras constituciones soviéticas no mencionan la existencia del partido. El artículo 126 de la Constitución de 1936 establecía que los ciudadanos los más activos y los más conscientes de la clase obrera se unían en el partido comunista de la U.R.S.S., en su lucha para desarrollar el régimen socialista, dirigiendo todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como del Estado.

En cuanto a la constitución de 1977 el artículo 6 establecía "Le P.C.U.S. est la force qui dirige et oriente la société soviétique, c'est l'élément central de son système politique, des organisations léniniste, le parti communiste définit la perspective générale du développement de la société, les orientations de la politique intérieure et étrangère de l'U.R.S.S., il dirige la grande activité créatrice du peuple soviétique, confère un caractère planifié et scientifiquement fondé à sa lutte pour la victoire du communisme".³⁴⁶

El P.C.U.S era en efecto el sistema nervioso central de toda la sociedad soviética. Éste seleccionaba a los candidatos a las elecciones, éstas se desarrollaban según el sistema de la candidatura única. Seleccionaba a las personas para los cargos de responsabilidad de administración y de empresas (sistema de Nomenclatura). En fin, controlaba al interior, todas las organizaciones sociales desde los movimientos de jóvenes (Komsomols) hasta los sindicatos profesionales. Así aun si los ciudadanos no miembros del partido se encontraban en su calidad de escolares, o de trabajadores eran parte del partido.

La organización de partido es piramidal. En la base de la pirámide se encuentra el Congreso, que teóricamente es el órgano supremo y que debe definir la política del partido. Pero éste no es un órgano permanente. Así elige en su seno a un Comité Central compuesto de 200 a 300 miembros que dirigen los partidos entre dos congresos. El comité Central no sesionaba en forma plenaria sino en una decena de días por año. Es por ello que designa a órganos restringidos que están encargados de ejecutar el trabajo corriente y a los cuales delega una parte de sus atribuciones: se trata por una parte del bureau político, (politburo), compuesto de 10 a 25 miembros, y por otra parte del secretariado, que comprende un secretario general y varios adjuntos. De hecho esos órganos, que se encuentran sometidos a la pirámide, dirigen al partido y

³⁴⁶ *La constitution russe de 1977*. Paris. RDP, pp. 1973.

al Estado. El Secretario General es un verdadero jefe del gobierno soviético, aun si no porta siempre ese título.

Después de la muerte de Stalin, existía una necesidad de una dirección colectiva, lo que ha conducido a un refuerzo de la influencia ejercitada por la oficina política y el Comité Central. En 1964, el Secretario General, N. Khrouchtchev fue destituido de sus funciones por el Comité Central.

El funcionamiento interno del partido estaba regido por el principio de "centralismo democrático". La democracia era teóricamente garantizada por la elección de todos los organismos dirigentes del partido. Pero el centralismo implicaba una disciplina rigurosa, la subordinación de la minoría a la mayoría y la obligación estricta para los organismos inferiores de aplicar las decisiones a los organismos superiores.

Por otra parte, el centralismo prohibía a los militantes el reagruparse por corrientes o tendencias, las elecciones al interior del partido no daban jamás lugar a una competición entre varios equipos, de manera que los candidatos propuestos o sostenidos por las instancias superiores eran automáticamente elegidos o reelegidos. La composición de los órganos dirigentes del partido (Comité Central, Politburo, Secretariado General) no se renovaba gerontocráticamente. De 1922 a 1982, el puesto de Secretario General del P.C.U.S, no había sido ocupado sino por cuatro titulares: Stalin (1922-1953), Malenkov (1953), Khrouchtchev (1953-1964), Brejnev (1964-1982); los dos sucesores de Brejnev, Andropov (1982-1984) y Tchernenko (1984-1985) tenían las edades de 68 y 73 años.

Por tanto, en 1985, a la muerte de Tchernenko, el Comité Central eligió para sucederlo al equipo dirigido por Mikhail Gorbachev, con una edad de 54 años solamente.

7.4. Las Democracias Populares

El régimen de las democracias populares ha sido impuesto por las circunstancias. De 1945 a 1948, dos hechos llevaron al establecimiento de ese sistema político. Por un lado, la presencia de la armada rusa liberadora que aseguraba la ideología marxista; y por otro lado, la existencia de una estructura social y de una mentalidad política que hacía obstáculo al cumplimiento inmediato de una revolución comunista. Durante esa primera fase, comprendida por los elementos los más

progresistas, como una transición entre la democracia burguesa y el sistema colectivista, las instituciones revestían un carácter mixto. Económicamente se realiza la reforma agraria, se eliminan las influencias capitalistas extranjeras pero se mantiene el derecho de propiedad. Del lado del sector estatizado, el sector privado permanece importante. Constitucionalmente se imagina un compromiso entre el sistema soviético y las instituciones parlamentarias del Occidente. Toda una gama de fórmulas, entre Yugoslavia, donde la constitución de 1946 se inspira fielmente en aquella de la U.R.S.S. y Checoslovaquia que permanece incorporada al parlamentarismo tradicional.

Detrás de esa fachada, el partido comunista refuerza sus posiciones encuadrando las voluntades populares en "bloques" o en "frentes", que dominan, donde figuran a sus lados, antiguas formaciones burguesas privadas de toda influencia. Igualmente, detrás de esa fidelidad a las reglas clásicas sobre la formación de gobiernos y que traduce la constitución de ministros de coalición, los comunistas aseguran su autoridad, ya sea paralizando a los ministros que no son de su obediencia, o ya sea suscitando resistencias en la población. El hecho que determina la segunda fase del régimen fue la ruptura entre el gobierno soviético y sus antiguos aliados occidentales a partir de fines de 1947. Los instrumentos de dirección comunista fueron puestos en marcha durante el periodo precedente, el establecimiento de la dictadura del proletariado fue más fácil. Los tres rasgos característicos de esa forma política se afirman: hegemonía de partido, concentración del poder. Una nueva serie de constituciones vienen a consagrar esa evolución reproduciendo el sistema gubernamental soviético.

A excepción de Yugoslavia y Albania, las democracias populares estaban ligadas a la U.R.S.S., por un tratado de alianza militar (el Pacto de Varsovia) y por un tratado de cooperación económica (el Comecon).

Por tanto las tradiciones políticas y culturales de la mayor parte de esos países, eran profundamente diferentes de aquellas de la Unión Soviética.

En 1917 Rusia pasó sin transición, de la autocracia zarista a la dictadura del proletariado, Polonia, Alemania del Este, Checoslovaquia y Hungría, habían practicado en diferentes épocas, más o menos largas, las instituciones de la democracia liberal y sus experiencias no eran completamente eficaces en la memoria colectiva.

En ciertos países, como en Hungría y sobre todo en Polonia, la iglesia católica romana, había conservado una gran influencia. A pesar de su incorporación al bloque del Este, esos pueblos se

sentían más cercanos de las democracias occidentales que del gran hermano soviético. Como lo escribió Milan Kundera, para todos los húngaros, los checos, y los poloneses, la palabra Europa no representa un fenómeno geográfico, sino una noción espiritual que es sinónima de Occidente. Impuesta por las circunstancias, el régimen de la democracia popular no era bien aceptado. Es así como en Hungría (1956) y en Checoslovaquia (1968), no pudo ser mantenido sino al precio de una intervención brutal de la armada soviética.

7.5. Los Signos del Disfuncionamiento

1º El totalitarismo.- Ese término designa un sistema político en el cual, el poder se encuentra no solamente concentrado en las manos de un pequeño número de hombres, y ejercitado de manera autoritaria, sino en el cual éste actúa en todo el dominio de la vida.

El poder soviético separaba evidentemente, a nombre de la ideología marxista, las reglas fundamentales del constitucionalismo calificado de burgués. Así la separación de poderes era interpretada como destinada a organizar una división del poder en varias clases sociales.

La multiplicidad de los partidos políticos, que reflejaba la estructura de clases de la sociedad, no podía ser tolerada. En cuanto a las libertades y a los derechos fundamentales proclamados y garantizados en los sistemas occidentales, se afirmaba que era solamente formales porque no significaba que no tuvieran los medios financieros o materiales. Al contrario, el régimen socialista el mismo, las libertades y los derechos reales, es decir, que trataba de poner a disposición de los ciudadanos los medios materiales necesarios para el ejercicio de ciertas actividades.

Por otra parte, siempre, y según la ideología socialista, en la sociedad burguesa el hombre es alienado. Esa alienación se debe a la estructura de clase de la sociedad. Por el contrario, en la sociedad sin clases, la alienación deberá desaparecer para nacer un hombre nuevo.

“De même coup était justifiée la répression exercée contre ceux qui professaient ou étaient soupçonnés de professer des vues différentes”.³⁴⁷

³⁴⁷ *Ibidem*, p. 271.

El marxismo era en efecto presentado no como una ideología, sino como una ciencia, o sea como una teoría física. La oposición política se encuentra necesariamente fundada sobre el error y no puede ser tolerada sino solamente corregida o combatida. Si ese error tiene por efecto el de frenar el derrocamiento del Estado y el derecho de la aparición del hombre nuevo, se revela simplemente criminal y debe ser tratada como tal.

En la práctica, el terror no impide el desarrollo de las ideas democráticas. Éstas son expresadas de varias manera. La Unión Soviética y varias democracias populares habían firmado acuerdos de Helsinki que consagraban un cierto número de libertades formales. Es en nombre de esos acuerdos, que los disidentes soviéticos o checos han reivindicado algunas veces con éxito, el ejercicio de esas libertades. El derecho se revelaba no como una simple superestructura sino como una palanca eficaz. En Polonia, es la acción de un sindicato ilegal apoyado por una Iglesia católica muy poderosa que contribuyó a propagar las ideas democráticas.

7.6. El Imperialismo ruso

Después de la Revolución, el nuevo poder, para resolver los problemas planteados por la multiplicidad de los pueblos sometidos al imperio del zar, tenían un recurso o una solución federal de apariencia muy radial. Cada uno de las repúblicas quería reconocer el derecho y dotarse de una constitución y de órganos habituales de un Estado. Éstos deseaban reconocer la competencia internacional y el derecho de secesión. En la práctica, el partido comunista estaba en gran medida con el poder de controlar al conjunto de órganos de las repúblicas así como también de la Unión, de manera que el sistema era en realidad centralizado y las repúblicas no eran sino escollos de ejecución. Sus competencias internacionales se encontraban al servicio de la política de P.C.U.S., y cuando Ucrania y Bielorusia se atribuyeron una silla en la O.N.U., ello significó que la U.R.S.S., disponía de tres votos en lugar de uno.

El federalismo, que debía permitir el desarrollo de las culturas nacionales, servía al P.C. U.S., y en realidad a los rusos que dominaban el partido. Pero el dominio de los rusos se ejercía de otra forma: de manera positiva, por la implantación de las poblaciones rusas en la totalidad de las

repúblicas; de manera negativa por el trasplante de las poblaciones de las repúblicas en las regiones lejanas, por la lucha contra las lenguas nacionales y contra las prácticas religiosas.

El imperialismo ruso se manifestaba así fuera de la Unión soviética, en las democracias populares, donde existían las bases militares importantes y donde, conforme a la doctrina oficial, llamada doctrina Brejnev, la U.R.S.S. se reservaba el derecho de intervenir por la fuerza, ésta estimaba que el socialismo era amenazado.

Esas prácticas no han sin embargo hecho desaparecer ni el sentimiento religioso ni el nacionalismo. La debilidad del poder central era para todos los nacionalismos la ocasión de expresarse con un vigor considerable.

7.6.1. Las dificultades económicas

Pero esas son las terribles dificultades económicas que han entrañado la caída de esos regímenes. En razón de la estatización del sistema de producción y de distribución como del enorme peso de los gastos militares, esos países no pueden salir de una situación de penuria.

A mediados de los años 80, había así múltiples fuentes de oposición o de resistencia, algunas veces abiertas pero el principal motor del cambio parece haber sido imposible en cuanto al factor económico y financiero de perseguir el curso de los armamentos impuestos por la guerra fría, cuyo costo era muy elevado. Los dirigentes han llevado a cabo una política de estiramiento al exterior y de desarrollo económico al interior, pero esos objetivos implicaban al mínimo una liberalización política de profundas reformas de estructura.

7.7. Las Transformaciones desde 1985: de la Perestroika al desgarramiento de la U.R.S.S.

7.7.1 La Perestroika.- Tal es el término que eligió Mikhail Gorbachev, Secretario General del P.C.U.S., el 17 de marzo de 1985, para resumir el espíritu general de las grandes reformas que deseaban promulgar. En su origen, no se trataba de renunciar al socialismo ni de modificar profundamente el sistema político. El objetivo de la Perestroika era el de mejorar el funcionamiento de la economía soviética con relación a todas las rigideces burocráticas que

habían frenado su desarrollo. Así M. Gorbachev preconizaba una planificación más suave, la verdad de los precios, la participación de los trabajadores en la gestión de empresas, la modulación de las remuneraciones en función de los resultados obtenidos y el establecimiento de lazos directos entre los fabricantes y los consumidores. A decir verdad, esas ideas que tendían a conciliar las ventajas de la economía socialista y aquellas de la economía de mercado, no eran enteramente nuevas.

M. Gorbachov, parecía estar convencido de que el éxito de la reestructuración, estaba subordinado a dos condiciones de orden muy general. Primero, el respeto de la ley (el Estado de Derecho), que garantizaba a los agentes económicos el mínimo de estabilidad y de seguridad jurídica cuando habían deseado desarrollar sus propias iniciativas. En segundo lugar, la reina del Glasnost (transparencia) que permitiría a cada uno denunciar públicamente los privilegios y las prácticas burocráticas cuya persistencia podía ser un factor de bloqueo.

La Perestroika conducía a plantear un problema de la reforma gubernamental y aquel de la libertad de expresión. En esas condiciones se había puesto en marcha el sistema de las tres M, es decir, de los tres grandes monopolios de los cuales el P.C.U.S., había dispuesto: monopolio de la decisión económica, monopolio de la decisión política y monopolio de la ideología.

7.7.2. Las transformaciones políticas y constitucionales de la U.R.S.S.

A partir de 1988, varias leyes han venido a modificar con detenimiento el sistema político y constitucional soviético y aquél de las repúblicas.

En principio, una ley del 1º de diciembre de 1988 obraba la posibilidad de una pluralidad de candidaturas para la elección de miembros del Parlamento. Claro está, que las candidaturas no eran totalmente libres, pero el derecho de presentación no era reservado al partido comunista. Las candidaturas podían ser presentadas por diversas organizaciones sociales y por comités de al menos 500 electores. Sobre todo, varios candidatos podían estar en concurrencia en una misma circunscripción. En la práctica sin embargo, la mayoría de los elegidos en las elecciones que han seguido pertenecen al partido comunista.

Por otra parte, la constitución de 1977 estaba profundamente modificada. Una ley del 1º de diciembre de 1988 creaba un Parlamento en dos niveles. El primero estaba constituido por

el Congreso de diputados del pueblo, que comprendía 2 250 miembros, y no debía sesionar sino ciertos días por año y debía ejercer una serie de poderes.

El Soviet Supremo estaba formado por dos asambleas de 271 diputados cada una, el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades. Éste debía ejercer el poder legislativo y el poder del control. En cuanto al poder ejecutivo, éste era confiado en un primer tiempo al Presidente del Soviet Supremo, lo que constituía una innovación porque por primera vez, la presidencia no era colegial, después de la ley del 14 de marzo de 1990 estaba confiado a un Presidente de la Unión Soviética. Éste estaba dotado de poderes muy importantes y debía ser elegido por primera vez por el Congreso de Diputados del pueblo, y después mediante sufragio universal. El 15 de marzo de 1990, M. Gorbachev fue elegido por el Congreso. La fuente de su poder se encontraba en el Parlamento e indirectamente en el pueblo, y no más en el partido, de manera que el cambio en el modo de designación concretizaba el fin del papel exclusivo del Partido comunista, formalizado por la supresión del artículo 6 de la constitución brejnevienne de 1977.

Sin embargo, el poder no debía ejercerse sin suprimir las grandes dificultades y tensiones. Tensiones en razón de una oposición viva en el seno del Soviet Supremo entre los reformistas y los conservadores (comunistas hostiles a los reformadores). Gorbachev dudaba en apoyarse sobre uno y otro campo para realizar reformas, buscando obtener el voto de las leyes de plenos poderes.

Por otra parte, existían tensiones entre el poder central y las repúblicas. En el curso del año 91, éstas proclamaban su soberanía, y tres de ellas, las repúblicas bálticas, sobre el fundamento de la constitución soviética que les reconocía ese derecho proclamándose independientes

Para impedir la disgregación de la Unión soviética y para reforzar su propia legitimidad, Gorbachev organizaba el 17 de marzo de 1991 un referéndum sobre el mantenimiento de la Unión. A pesar de una victoria de sí, el resultado fue considerado como ambiguo y fue generalmente interpretada como la marca de la transformación de la federación y de una confederación lo suficientemente débil.

Tensiones así entre Gorbachev y Boris Yeltsin, el Presidente de la más importante de las repúblicas, Rusia. Ésta había modificado su constitución para conformarse al nuevo modelo soviético. Al mismo tiempo que el referéndum sobre el mantenimiento de la unión, era organizado en Rusia un referéndum sobre la elección mediante el sufragio universal del Presidente.

Después de la victoria de Yeltsin fue elegido mediante sufragio universal el 12 de junio de 1991 Presidente de Rusia. Por primera vez en la historia de Rusia o de la Unión soviética, un Presidente había sido efectivamente elegido en sufragio universal en una elección abierta y transparente. La popularidad y la legitimidad de Boris Yeltsin, que poseía las reformas necesarias, eran así más fuertes que aquellas de Gorbachev.

Es en esas condiciones que intervino la tentativa de corte de Estado del 18 de agosto de 1991 que deseaba impedir a la vez la disgregación de la Unión soviética. El nuevo tratado de la Unión debía ser firmado el 20 de agosto de 1991 para abandonar el socialismo. La caída de ese Estado tuvo por efecto una aceleración del proceso: Gorbachev no era sino el Presidente de un Estado fantasma. Éste dimitió el 25 de diciembre de 1991.

7.7.3. El Fin de la U.R.S.S.

Los nuevos Estados soberanos.- El 18 de octubre de 1991 fue firmado un tratado de la C.E.I. (Confederación de Estados independientes). Como su nombre lo indica, no es un Estado. El tratado no ha sido firmado sino por diez de los 15 exrepúblicas soviéticas y la confederación no está dotada sino de atribuciones muy limitadas. En 1993 los jefes de los Estados miembros adoptaron un status que definía los objetivos de la C.E.I.

El primero de diciembre, Ucrania proclamaba su independencia. La Unión soviética había dejado de existir. La dimisión de Gorbachev, significaba no solamente un cambio a la cabeza del gobierno, sino el final de la Unión. Boris Yeltsin tomaba el poder, pero en Rusia solamente.

7.8. La Situación Actual

Después del fin de la Unión Soviética, Rusia ha atravesado un largo periodo de transición política, de la cual se puede afirmar que no ha sido lograda. Ese periodo se ha caracterizado por una viva tensión entre el Presidente Yeltsin y el Congreso de diputados. Entre 1991 y 1993, Rusia vivía bajo el imperio de una constitución, adoptada en 1978 y basada en la constitución soviética de 1977.

Sin embargo, los diputados electos en primavera de 1991, según el antiguo sistema destinado a preservar la influencia del partido comunista, eran colocados en su gran mayoría en los cuadros dirigentes.

“L'affrontement avec le Président, élu au suffrage universel était inévitable et prit parfois un tour dramatique. Sur le plan constitutionnel, il se traduisit par la préparation de projets rivaux, dont l'objet principal était d'accroître les prérogatives de leur auteur. Finalement une nouvelle constitution, fortement marquée par l'influence de Boris Yeltsin, fut adoptée par référendum le 12 décembre 1993”.³⁴⁸

7.8.1. El federalismo

Rusia permanece como un Estado federal. Como en Alemania, la constitución otorga una lista de competencias federales y aquella de las competencias conjuntas de la composición de la federación: los sujetos de la federación que tienen un estatuto diverso: las repúblicas, las regiones y los distritos. Los sujetos, en número de 89 todos iguales entre ellos, no tienen una propia competencia, sólo en las materias que no figuran en las primeras listas que se recogen de su competencia. En realidad, aunque Rusia sea un Estado multiétnico, el texto constitucional asegura la preeminencia de la lengua y de la cultura rusa en el seno de la Federación.

7.8.2. El Presidente

El poder ejecutivo presenta una estructura dualista caracterizada por la mayor parte de los sistemas representativos europeos. La figura central es la del Presidente, inspirada a la vez por aquella del Presidente de la Quinta República francesa y por aquella del Presidente americano, lo que le permite acumular poderes gigantescos.

El Presidente de la Federación es elegido por 4 años mediante sufragio universal directo y

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 277.

reelegible una vez. Se encuentra dotado de una administración muy importante, comprendiendo casi 2000 colaboradores. El Presidente no es responsable sino en caso de alta traición o de crimen grave.

Sus poderes son considerables, más importantes que aquellos de sus homólogos occidentales. Se trata en principio de poderes de nombramiento: Éste nombra al Presidente del Gobierno (equivalente al Primer Ministro) y sobre la proposición de éste, a los ministros y los más altos funcionarios. Éste puede poner fin en todo momento a las funciones del gobierno, puede decidir el rechazo provisorio de la decisión por la cual la Douma de Estado ha expresado a la mayoría su desconfianza en el gobierno.

Éste dirige el control de la actividad gubernamental. Presidente y gobierno preparan y adoptan los proyectos de leyes que serán sometidos al Parlamento pero el Presidente dispone de un poder reglamentario inmenso. Puede tomar decretos en todas las materias, aún sin base legislativa. Esos decretos se imponen como leyes hasta la puesta en marcha de las leyes parlamentarias. Es así como el Presidente Yeltsin ha tomado desde junio de 1994, un decreto sobre las medidas inmediatas para la protección de la población contra el robo. Ese poder es muy importante pues dispone de un derecho de veto que puede ser superado por la mayoría de las dos terceras partes de cada una de las cámaras. Está entonces en gran medida de paralizar la actividad legislativa. Tiene igualmente la iniciativa de leyes y puede someter también un proyecto de referéndum.

7.8.3. El gobierno

El gobierno está claramente subordinado al Presidente. Éste como se ha visto, nombra al Presidente del gobierno, es decir, al Primer ministro. Puede así revocarlo. El conjunto de esas actividades, como aquellas del gobierno en su conjunto, se ejerce bajo la autoridad del Presidente, que aparece como un verdadero superior jerárquico.

Es así como se encuentra encargado de ejecutar no solamente las leyes sino también los decretos el Presidente. Éste puede modificar sus decisiones. Y es igualmente responsable ante la Douma de Estado. Sin embargo, si la Duoma expresa su desconfianza en mayoría absoluta, el Presidente puede declarar que el gobierno es dimisionario o mantenerlo en el poder. Eso

solamente si la Duoma expresa su desconfianza en un plazo de tres meses de que el Presidente debe ejercer una nueva elección: declarar al gobierno dimisionario o pronunciar la disolución.

7.8.4. El parlamento

El parlamento es mucho más débil que la mayor parte de los Parlamentos occidentales. Éste presenta la estructura habitual de un parlamento federal y comporta dos cámaras, la Duoma de Estado (cámara de diputados) y el Consejo del Federación. Tomadas colectivamente, las dos cámaras comportan el nombre de Asamblea federal.

La Duoma comprende 450 diputados elegidos por cuatro años sobre la base de la población, mientras que el Consejo de la Federación, está compuesto por dos representantes de cada sujeto de la Federación.

Las dos cámaras no tienen rigurosamente el mismo papel, ni el mismo poder. Éstas no tienen el mismo papel pues ciertas decisiones del Presidente deben ser aprobadas por el Consejo y otras por la Duoma y el control del gobierno pertenece exclusivamente a la Duoma.

En principio, el derecho de iniciativa se ha expandido de una manera incalculable, porque puede ser ejercitado no solamente por los parlamentarios y el gobierno sino también por el Presidente y por la corte constitucional y la corte suprema.

“Les lois doivent être adoptées par les deux chambres à la majorité absolue, mais la Duoma dispose d’une certaine prééminence puisqu’elle peut adopter à la majorité des deux tiers les lois rejetées par le Conseil (c’est-à-dire celles qui n’ont pas obtenue au Conseil la majorité absolue). Il est clair que toutes les conditions sont réunis pour que le pouvoir législatif soit fréquemment paralysé, non seulement par le veto du Président, mais par les difficultés de la procédure : si en raison de la multiplicité des partis et des divisions internes, on ne parvient pas à réunir la majorité absolue au Conseil, il est naturellement peu probable qu’on parviendra à rassembler à la Duoma une majorité des deux tiers, ce qui signifie qu’il n’y aura pas de loi du tout et que le Président pourra légiférer par décrets”.³⁴⁹

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 279.

7.8.5. La Corte constitucional

Una corte constitucional había sido creada en 1991. Ésta gozaba de poderes muy considerables.

La Corte constitucional se encuentra compuesta por 19 jueces (en lugar de 15), electo por 12 años (y no de por vida) por el Consejo de la Federación sobre proposición del Presidente. Éstos no son reelegibles.

Ésta examina la conformidad de la constitución federal, de todos los actos jurídicos de los órganos federales o de los órganos sujetos de la Federación y soluciona los conflictos de competencia entre esos órganos. Ésta no puede ser compuesta de ciudadanos, sino, según las modalidades inspiradas por el sistema francés, solamente por las autoridades federales supremas (Presidente, Duoma, Corte Suprema, poderes legislativos y poderes ejecutivos de los sujetos de a Federación, una quintena de diputados o de miembros del Consejo de la Federación).

7.9. La Situación en las Antiguas Democracias Populares y las Repúblicas de la ExU.R.S.S.

Si todos esos Estados se encuentran en situaciones políticas muy diferentes, las cuestiones constitucionales se plantean en términos comparables.

Debe subrayarse ante todo, que en defecto de su carácter revolucionario, en el sentido propio de la palabra, la transición es hecha sin violencia, al menos en un primer tiempo, salvo en Rumania. Se ha podido hablar de Checoslovaquia. El carácter revolucionario de la transición proviene de lo que afecta al sistema económico al mismo tiempo que al sistema político pero también de lo que en la consciencia de los autores, los dos procesos son estrechamente independientes: el pasaje de una economía socialista a una economía de mercado y el pasaje de una democracia liberal a un Estado de derecho. Dicho eso, esa independencia era subrayada.

La naturaleza de la relación no era claramente perceptible. Se estima que el pasaje de la economía de mercado no es posible si existe un mínimo de libertad y de seguridad jurídica. El Estado de derecho es entonces un medio de conseguir la economía de mercado y la prosperidad económica.

Es la economía de mercado, un instrumento de la democracia. Pero está claro que la concepción de la democracia a la cual se refiere, deriva de una teoría de mercado. No es el sistema en el cual el pueblo gobierna sino aquél en el cual se encuentran intereses que producen una decisión óptima.

Un segundo rasgo característico es la importancia que se da a la Declaración de los derechos del Hombre. Eso se explica en parte por la preocupación de realizar el Estado de derecho, que debe presentar características inversas a aquellas del régimen totalitario: la separación de poderes, la no retroactividad de la ley, la existencia de un poder judicial independiente y de un control de la constitucionalidad de las leyes. Una Declaración de los derechos que proclaman esos diversos principios y además, las autoridades jurisdiccionales pueden controlar la acción de los poderes públicos.

Las antiguas constituciones socialistas proclaman derechos y libertades, así se afirma que se trataba de libertades reales. Éstas podían ser más generosas que aquellas que no instituían ningún mecanismo para garantizar sus derechos y libertades. Los redactores de las nuevas constituciones se encuentran confrontados con un dilema: si éstos consagran los mismos derechos y libertades que los antiguos, será difícil garantizarlos.

El tercer rasgo es la desorganización económica, la descomposición social, la degradación profunda de las condiciones de vida. Resulta una fragmentación extrema del sistema de partidos. No es extraño que una centena de formaciones se confronte en las elecciones legislativas. Entre ellas, los antiguos partidos comunistas que han reaparecido en varios países algunas veces bajo nombre e ideologías diferentes, pero con el mismo personal. En esas condiciones, los parlamentos profundamente divididos no se encuentran en una medida de legislar normalmente.

Un cuarto rasgo es la importancia de los problemas de nacionalidades. Las fronteras nacionales de esos países no engloban sino raramente a las poblaciones homogéneas. Éstas son el producto de una historia muy compleja.

En Europa central, el corte de la Austria-Hungría después de la Primera Guerra Mundial había dado lugar a la creación de Estados, sobre el territorio, de los cuales subsistían importantes minorías nacionales diferentes por la lengua, la religión o simplemente en sentimiento de pertenencia.

La política llevada a cabo con persistencia en la Unión soviética, consistía en la de desplazar a las aglomeraciones, de tal forma que un grupo nacional fuera repartido sobre el territorio de varias repúblicas y que cada una comprendiera una importante minoría rusa. La Segunda Guerra Mundial, había provocado importantes transferencias de población. Resultan varias consecuencias trágicas: el desmembramiento de ciertos Estados federales como la U.R.S.S., Yugoslavia, Checoslovaquia, las guerras civiles y las confrontaciones entre nacionalidades diferentes (en Rusia misma, en Estonia, en Georgia o en Ucrania) o las tensiones y las guerras entre nuevos Estados (Bosnia-Serbia-Croacia, Azerbaidjan-Armenia).

Resulta de todo ello que el proceso de adopción de la constitución es lenta y difícil. Si varios países han sido convencidos de adoptar un texto (Hungria, Bulgaria y Rumania), no es verdad que ello sería efectivamente aplicado. Otros como Polonia, viven bajo constituciones provisorias, mientras que algunos continúan siendo regidos por antiguas constituciones, frecuentemente enmendadas.

Las constituciones ya adoptadas llaman a técnicas constitucionales variadas y complejas, no sin eclecticismo, a diversas tradiciones occidentales.

Los rasgos más comunes en ellas son los siguientes:

1. La longitud de la declaración de derechos.
2. El dualismo del ejecutivo a la francesa, es decir, un Presidente dotado de poderes reales y más frecuentemente de una verdadera preeminencia.
3. La responsabilidad ministerial, pero ejercitada por medio de procedimientos complejos destinados a limitar los riesgos de la inestabilidad ministerial.
4. La disminución de los parlamentos gracias a mecanismos clásicos: limitación del dominio legislativo, veto presidencial, importancia del poder reglamentario.

En fin, es necesario subrayar la importancia del control de la constitucionalidad, que se ejerce sobre una gran variedad de actos y combina algunas veces los caracteres de varios sistemas:

control centralizado y descentralizado, *a priori* y *a posteriori*. En ciertos casos, el control se ejerce sobre las leyes constitucionales. Esos rasgos confieren a los cursos una importancia capital y se explican fácilmente por la adhesión entusiasta a la ideología del Estado de derecho.

El poder ejecutivo es dualista. El Presidente nombra al Primer Ministro según un procedimiento complejo inspirado en el sistema alemán. Ese gobierno debe obtener una mayoría en la cámara.

El gobierno es responsable según dos sistemas: el sistema alemán de la moción de censura constructiva y el sistema tradicional de la moción de censura sin elección de sucesor, que da el derecho al Presidente de disolver el Parlamento.

En todo estado de causa, la ideología actualmente en boga en los países, según la cual el constitucionalismo sería el motor de las transformaciones, parece desmentir los hechos: una reforma constitucional no puede provocar el cambio de comportamiento y de mentalidad que exige el pasaje a la democracia y a la economía de mercado. Las revoluciones americana y francesa, no eran los motores, pero la expresión y la formalización de esos cambios. Hoy esas constituciones durables no podrán ser establecidas sino en los países donde operan realmente.

CAPÍTULO OCTAVO

EL BICAMERALISMO EN MÉXICO

EVOLUCION DEL CONGRESO MEXICANO

8. El Senado.

El 16 de noviembre de 1872, el Congreso verificó la elección de don Sebastián Lerdo de Tejada, como presidente interino y el primero de diciembre protestó éste ante la Cámara.

Contrariamente a lo que la mayor parte de los políticos esperaban, la administración y la política de Juárez no varió con Lerdo. “Ningún cambio se ha producido todavía en el gabinete del Presidente Lerdo, escribió Thomas H. Nelson, embajador de los Estados Unidos el 1° de marzo de 1873. Los antiguos ministros del presidente Juárez no han sido removidos, lo que es causa de muchas quejas y críticas entre los amigos inmediatos y partidarios del presidente”.³⁵⁰

En el Diario Oficial se afirmó que todos los antiguos juaristas habían permanecido en sus puestos “desde los ministros hasta los porteros”.³⁵¹ Lo cual confirma lo dicho anteriormente respecto de la unidad y conformidad existente entre Juárez y Lerdo.

“Desde el principio de su administración, claramente Lerdo manifestó que el presidente estaba sobre partidos y ministros destruyendo la idea que se tenía de un “gabinete” y desde que tomó posesión de su cargo, manifestó al Congreso la necesidad de llevar a cabo lo antes posible las reformas constitucionales.”³⁵²

El 4 de octubre se presentó un “nuevo dictamen” redactado por la Comisión de Puntos Constitucionales del Sexto Congreso, que no es sino una confusa repetición del dictamen anterior

³⁵⁰ Knapp, Frank, A., *Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857*, HAHR XXXIII, 1., p. 271.

³⁵¹ *Diario Oficial*, 28 de julio de 1872.

³⁵² *Diario de los Debates*, 1872. T. III. p. 530.

Con ciertas innovaciones, por lo que discutido en sesiones del 5 y 7 de octubre, fue retirado prevaleciendo el dictamen del Quinto Congreso que se siguió debatiendo en los preceptos que estuvieran pendientes.

A partir del 10 de octubre siguió la discusión particular de los artículos no aprobados anteriormente en las sesiones del 12, 14, 17, 19, 24, 26, 28 de octubre y 7 de noviembre de 1872.

8.1. Séptimo Congreso Constitucional

En la apertura del Séptimo Congreso Constitucional volvió don Sebastián Lerdo de Tejada a insistir sobre la urgencia de la reforma, el 16 de septiembre de 1873.

El 7 de octubre de 1873 la nueva Comisión de Puntos Constitucionales presentó un dictamen exponiendo los antecedentes de las reformas, y los problemas pendientes en el congreso anterior.

“Se puso a debate el artículo 72 referente a las facultades del Congreso de la Unión y a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras; el 9 y el 14 de octubre se discutieron las fracciones II y III con una adición a ésta”.³⁵³

Los 17, 18, y 20 de octubre, se discutió el inciso A sobre las facultades de los diputados, quedando aprobadas las fracciones de I a VII.

A partir del 23 de octubre de 1873, en sesiones de los 27, 28, 30 y 31 de octubre, 4 y 6 de noviembre, se discutieron las facultades exclusivas del Senado consignadas en el inciso B del artículo 72 hasta su aprobación.

El 7 de noviembre de 1873 se retiró para su modificación el artículo 74 referente a las atribuciones de la Comisión Permanente y se aprobó la fracción I del artículo 72 sobre las facultades del Congreso.

En las sesiones de los días 12, 14, 15, y 17 de noviembre, se discutieron, modificaron y aprobaron los preceptos de la fracción III, del artículo 72 sobre las facultades del Congreso en la creación de nuevos Estados.

³⁵³ *Ibid.* t. I, pp. 415-421.

Los días 18 y 24 de noviembre se modificaron y aprobó la fracción V del inciso B del artículo 72 sobre la facultad del Senado para declarar la desaparición de Poderes de un Estado.

Los 25 y 26 de noviembre se discutieron los artículos 73 y 74, fracción II, pero como el diputado Reyes propuso unas adiciones, se devolvió a la comisión.

El 27 de diciembre la comisión presentó un dictamen con adiciones al artículo 103 sobre responsabilidad y fueros y su opinión referente a la proposición del C. Enriquez. Se da primera lectura del dictamen.

El 12 de enero de 1874 se aprueba el dictamen de la comisión, se inicia la discusión sobre el artículo 103 y se aprueba en parte el artículo 74, fracción II.

El 13 de enero se aprueba un nuevo dictamen sobre el artículo 103 y la fracción XXI sobre las leyes de colonización y ciudadanía del artículo 72 y se aprueban los artículos 51 y 52 sobre la composición del Congreso en dos Cámaras. Finalmente se rechaza en parte el dictamen referente al artículo 74 sobre la Comisión Permanente, el 17 de enero de 1874.

8.1.1. La Aprobación del Proyecto

El 6 de abril la comisión presentó un dictamen señalando los artículos pendientes de aprobación. Se aprobaron el artículo 58, fracción A, sobre la composición de la Cámara. Al día siguiente se aprobaron los incisos B y C del 58 y los 59, 60, 61, 62 y 64, referentes a la constitución del Senado mismo y los 65, 66, 67, 69, relativos a la formación de leyes. Finalmente el 8 de abril de 1874 se aprobaron los artículos 70, 71 párrafo A fracción I que tratan de la iniciativa y formación de las leyes, el artículo 72 de las facultades del Congreso y los 73 y 74 acerca de la diputación permanente.

Leído el proyecto, el 9 de abril de 1874 se sometió a votación, pero quedó pendiente de reformar el artículo 103 por lo que la comisión presentó un dictamen acerca de este artículo sobre responsabilidad y fuero el 16 de abril.

Con fecha 20 de mayo de 1874, la comisión presentó un dictamen consultando ciertas enmiendas acerca del proyecto de reformas. Y se dio primera lectura de dicho proyecto.

El 28 de mayo de 1874 se discutieron y aprobaron en definitiva las reformas constitucionales en cuanto a las adiciones propuestas en último término y se remitieron a la Comisión de Estilo para que redactase las reformas en Minuta.

En sesión del 30 de mayo de 1874, se presentó la Minuta aprobada y se dio orden de remitirla a las legislaturas de los Estados.

En la sesión de apertura del Séptimo Congreso, Lerdo volvió a señalar la importancia de las reformas y el establecimiento del Senado.

El 27 de octubre de 1874, dada la demora de los Estados en contestar su decisión, se ordenó pedirles por telégrafo su opinión a las Legislaturas de los Estados.

El 30 de octubre de 1874, la Comisión Primera de Puntos Constitucionales hizo la declaración de estar aprobadas las reformas por la mayoría de las Legislaturas y se dio la primera lectura del proyecto definitivo. El 6 de noviembre se discutió y aprobó el dictamen y se pasó a la Comisión de Estilo.

Finalmente después de siete años de lucha y de esfuerzo constante del Ejecutivo, el 10 de noviembre de 1874, los diputados firmaron el Acta de Reformas por orden de las diputaciones, quedando aprobada “La Cámara de Senadores de la República Mexicana”.

8.1.2. El Nacimiento del Senado

Nació el Senado Mexicano en medio de una atronadora crítica de los diarios de oposición; como éstos previeron que el Senado proporcionaría a Lerdo cerca de cincuenta sinecuras bien pagadas que podía distribuir entre sus partidarios, salieron electos sus principales amigos: Romero Rubio, Guzmán, Escobado y otros.

Se inició el Senado en la apertura solemne de las Cámaras el 16 de septiembre de 1875. En primer lugar se decía que el senado estaba formado por un pequeño grupo de hombres, virtualmente elegidos a mano, a los que el Ejecutivo podía controlar fácilmente.

Para García Granados “El significado fundamental del Senado era que constituía un expediente legal del Ejecutivo para intervenir en los conflictos de los Estados, como lo había confesado Juárez en su último discurso al Congreso”.³⁵⁴

Lo que más se criticaba entre abogados eran dos de las facultades exclusivas otorgadas

³⁵⁴ García Granados, *Historia de México*, T. I, México, 1936, p. 110.

al Senado, consignadas en el inciso B, fracciones V y VI del artículo 72 de las reformas que el eminente constitucionalista maestro Antonio Martínez Báez hace en erudito y sabio estudio que en conferencia del 23 de junio de 1960 en el Colegio de Abogados de México, expuso sobre “El Federalismo mexicano y la desaparición de los poderes de los Estados”. Por lo que se consideró al senado en la práctica como otro instrumento del Ejecutivo para ser árbitro del destino de los Estados, y según García Granados, porque permitiría al presidente establecer de hecho el centralismo, y cimentar la dictadura. Tal fue la obra de Juárez y de su ministro y sucesor Lerdo de Tejada, que había de aprovechar con mayor éxito el general Díaz.

“A pesar de los cargos que se le hicieron a Lerdo por su creación, el senado, en vista de los conflictos en los Estados, durante su administración y la de Juárez, era necesario un elemento de estabilidad. Puesto que el primer senado no se reunió hasta el crepúsculo vespertino de su período y la alborada de la revolución de Díaz, Lerdo no logró sacar provecho de la máquina legal que había construido para destruir el localismo.

Sin quererlo, se la entregó a su némesis, Porfirio Díaz, como ha señalado García Granados. Mucho más que su manejo de los conflictos locales, sin exceptuar la cuestión de Tepic, la reforma del senado demostró el deseo de Lerdo de fundar un régimen nacional estable”.³⁵⁵

8.1.3. Las transformaciones de la vida constitucional

Acababa de nacer el Senado de la República Mexicana cuando vientos de fronda vinieron a cambiar los derroteros de la vida constitucional trazados por Juárez y Lerdo.

Los alborotos y disturbios que caracterizan en la historia de México el año de 1876, tuvieron por causas: la reelección de Lerdo, la subversión de Iglesias y la rebelión de Porfirio Díaz que constituyeron el meollo del nuevo giro de la política mexicana que había de durar 36 años o sea hasta 1911.

Los historiadores dan múltiples causas para explicar la caída de Lerdo y la victoria de Díaz. Factores psicológicos intervinieron para determinar los acontecimientos políticos.

³⁵⁵ Knapp, Frank, *op. cit.*, p. 300.

En cuanto a don Sebastián Lerdo de Tejada se refiere, dice su biógrafo Knapp que “Nunca había manchado su carrera mezclándose en actividades revolucionarias aunque había tenido numerosas oportunidades de hacerlo. Su inmaculado historial personal a ese respecto ponía a su lado al derecho y a la justicia. Hubo pocos estadistas destacados en el siglo XIX, mexicanos de los que se pudiese decir otro tanto.”³⁵⁶

Su obstinación en conservar el viejo gabinete de Juárez, condujo directamente a la formación del partido de Iglesias, unificado por el conflicto ejecutivo-judicial, en tanto que su legalmente irreprochable política eclesiástica le había enajenado al clero y a los católicos devotos, fuerza política que más tarde le pareció a Díaz digna de conciliación. Además el retraso en el desarrollo ferroviario dio a la oposición la única jugosa propaganda con la que pudo inventar la idea de que era necesario un cambio esencial. La prensa de oposición aunada a todos los demás factores, fue la máquina que minó el prestigio del gobierno y abogó por la violencia.

Lerdo se negó a sacrificar sus principios, y es un axioma que quien detente el poder debe adaptarse a las demandas de las situaciones políticas constantemente cambiantes.

Iglesias fue el cultivador del sembrado de descontentos que, siendo en su mayor parte civiles, no conocían el arte práctico del cuartelazo. Aunque fracasó ignominiosamente, se pasó el resto de la vida explicando que no lo había movido a rebelarse contra Lerdo la ambición personal, pero sus libros y sus actos nos lo muestran en toda su hipocresía. No era que Iglesias aborreciera la reelección de Lerdo y los métodos usuales empleados en llevarla a cabo, lo que pasó fue que el presidente de la Suprema Corte se tornó de pronto hipersensible a cuestiones con las que había dado su asentimiento. “Tampoco era que protestara por la reelección; pero el escurrirse subrepticamente, para levantar ejércitos, para enviar una red de espías con el propósito de provocar la defección en el ejército federal, o el equiparar el “derecho de revolución” de Díaz con su “Principio de legalidad” no fueron acciones pristinas del más alto magistrado judicial de la nación que probara que el patriotismo y la abnegación eran las estrellas que guiaban su conducta”.³⁵⁷

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 364.

³⁵⁷ Iglesias, José María. *Autobiografía de Iglesias*, México, 1893.

Si hubo un hombre que erigió directamente la dictadura de Porfirio Díaz, ese fue José María Iglesias.

Porfirio Díaz a su vez, buscó el modo de vencer mediante el uso de la fuerza y la rebelión, con las mismas armas con las que años después sería derribado en 1910.

Lerdo a sabiendas de las intenciones de Iglesias mandó al Congreso aplazar la declaratoria de las elecciones. Iglesias de acuerdo con el gobernador Antillón se dirigió a Guanajuato, entretanto el Congreso decretó la reelección de Lerdo.

El 16 de noviembre de 1876, tuvo lugar la batalla de Tecuac entre las tropas federales dirigidas por Alatorre contra Porfirio Díaz, Vicente Riva Palacio, Tiburcio Montiel y Juan Méndez quienes ya estaban por perder cuando la llegada del general Manuel González les dio la victoria.

Nuevas elecciones de tropas en Tamaulipas y el acercamiento de los rebeldes hacia la capital, hicieron que Lerdo, abandonado por los militares, entregara la guarnición de México al general porfirista Luis Mier y Terán y hacia las dos de la mañana del 21 de noviembre de 1876, salió con su gabinete para Toluca, Morelia y Acapulco, donde se embarcó a Nueva York y llegó en el vapor Colón a mediados de febrero de 1877.

Iglesias huyó precipitadamente de Guanajuato, se dirigió al puerto de Manzanillo, perseguido por fuerzas porfiristas sobre gran parte de la distancia entre las dos ciudades. Logró escapar, sin embargo y consiguió pasaje en un vapor que iba con destino a San Francisco, ciudad a la que llegó fines de enero de 1877.

Así es como quedó expedito el campo a Porfirio Díaz para establecer la dictadura que planeaba tiempo atrás a fines del año de 1876 y duró hasta 1911.

8.1.4. La Dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911)

EL 26 de noviembre de 1876, el general Porfirio Díaz tomó posesión del gobierno con el nombre de presidente interino, salió a combatir a sus enemigos y volvió a México el 11 de febrero de 1877 como presidente provisional expidiendo una convocatoria para elegir los Supremos Poderes.

Terminadas las elecciones, Porfirio Díaz, tomó posesión de la Presidencia constitucional el 5 de mayo de 1877, por el periodo que terminaría el 30 de noviembre de 1880.

Se reformó la Constitución por decreto del 5 de mayo de 1878, en el sentido reclamado por las ideas del Plan de Tuxtepec, de prohibir la reelección del Presidente así como también la de los Gobernadores de los Estados.

Aún así, en el senado permanecieron algunos lerdistas, lo mismo en su renovación del año de 1881, cuando tomó posesión de la presidencia el general Manuel González el 1° de enero de dicho año.

Desde que ascendió al poder el general Díaz siguió los principios sanos de Lerdo: “Paz, orden y progreso”; “Poca política y mucha administración, pero desde el punto de vista político, rigieron los destinos de México como verdadero dictador con la letra de la Constitución y sin ella, fue formando satrapías en cada uno de los Estados, enviando a Ignacio Romero Vargas, al extranjero en expediciones diplomáticas que pudieran contradecir sus propósitos y los senadores nombrados por sus sátrapas, convirtieron al Senado, como lo expresó el ilustre senador revolucionario de Jalisco, en verdadera “tumba de hombres ilustres”.

“Porfirio Díaz por experiencia propia lo primero que intentó fue amordazar a la prensa y restringir la “libertad de imprenta”; en este intento fue en el Senado donde encontró resistencia.

En las sesiones de la Cámara de Senadores, de los días 24, 25 y 27 de noviembre de 1882, se elevó la voz progresista del senador por Puebla, exgobernador lerdistas, Lic. Ignacio Romero Vargas contra el régimen de Díaz, lo que le valiera más de dos lustros de destierro como ministro plenipotenciario de México en Alemania”.³⁵⁸

Tales fueron los métodos que empleó el gobierno porfiriano para acallar la voz del pueblo y de sus representantes, por lo que no podemos decir del Senado de esta época, sino que Porfirio Díaz ya en lugar de Lerdo, comprendió su utilidad y no lo suprimió, mas lo empleó para premiar a sus amigos como figuras decorativas de su régimen.

8.1.5. León de la Barra y Francisco I. Madero (1911-1913)

Iniciada la Revolución en las postrimerías de 1910 bajo la presión de la opinión pública y del movimiento armado del Norte, acaudillado por don Francisco I. Madero, quien el 20 de noviembre

³⁵⁸ Cámara de Senadores del 11° Congreso de la Unión. Sesiones del 24, 25, y 27 de noviembre de 1882.

Había proclamado el Plan de San Luis, cayó estrepitosamente el régimen dictatorial de Porfirio Díaz y se celebraron los tratados de paz en Ciudad Juárez que produjeron el nefasto régimen interino de Francisco León de la Barra, que a su vez logró retener en el gobierno, elementos del antiguo régimen, lo que provocó la caída de Madero.

Se realizaron las elecciones. Madero fue designado presidente por aclamación uniforme del pueblo, por lo que quiso gobernar en forma democrática, dando plena garantía a la libertad de imprenta y el respeto al sufragio popular.

En vez de renovar totalmente las Cámaras, como es lógico hacer en una revolución, el régimen interino para hacer obra del continuismo, en atención al artículo 58 inciso B de la Constitución, acerca de la renovación del Senado "por mitad cada dos años", dejó en el Senado del vigésimo sexto Congreso de la Unión a un grupo de prominentes reaccionarios, incluyéndose el presidente interino, cuya labor funesta se distinguió por una obstinada campaña contra toda evolución. La gran mayoría de los senadores, pertenecía al antiguo régimen que temía perder los privilegios y prerrogativas de que habían disfrutado anteriormente.

Es importante dilucidar la parte que ocupó el Senado en el asesinato de Madero, ya que todavía algunos historiadores dan crédito a la calumnia fraguada por el usurpador Victoriano Huerta para escudarse tras del senado y legitimar sus fechorías como lo hizo en el telegrama con fecha de 18 de febrero de 1913 envió a los Jefes de Fuerzas Militares y a los Gobernadores de los Estados, en los siguientes términos: "Autorizado por el Senado. He asumido el Poder Ejecutivo. Estando presos el Presidente y su gabinete. Victoriano Huerta.

Con lujo de detalles, en su artículo "Senadores asesinos de Madero", don Salvador Gómez, comprueba en la sucesión de hechos ocurridos que la traición no fue sino obra tramada por el faccioso embajador americano Mr. Lane Wilson en convivencia con algunos miembros del cuerpo diplomático, principalmente Cologan, el embajador de España; el reaccionario Secretario de Relaciones Exteriores Pedro Lascuráin y nueve senadores reaccionarios que se reunían en las casas habitación de los senadores Ricardo Guzmán y Sebastián Camacho, coludidos con León de la Barra, que ambicionaba la presidencia y no formaban quórum, usurpando indebidamente el nombre del Senado.

El Senador José Diego Fernández en su obra “De cómo vino Huerta y cómo se fue” señala a los senadores que intervinieron en la conspiración de poner en manos del Jefe de la Guarnición de la Plaza al Presidente y exigirle la renuncia.

Todo ello figura en el Manifiesto que formularon como protesta los senadores leales y que representaron a Madero el 18 de febrero de 1913 antes de que fuese aprisionado y asesinado el Presidente, y que firmaron los senadores: Ignacio Magaloni, Salvador Gómez, Carlos Tagle y Manuel Gutiérrez Zamora.

8.1.6. Golpe de Estado de Victoriano Huerta y Disolución el Senado (1913-1916)

Aceptadas las renunciaciones de don Francisco I. Madero y de don José María Pino Suárez, Pedro Lascuráin se hizo cargo de la Presidencia, hizo la propuesta de ley el 19 de febrero de 1913, nombró Secretario de Gobernación a Victoriano Huerta y renunció a dicho cargo.

Victoriano Huerta rindió a su vez la protesta como presidente interino ante la vigésima sexta Legislatura del Congreso.

A principios de octubre de 1913 el senador Belisario Domínguez entregó un discurso de protesta contra los actos infamantes del usurpador Huerta, para ser leído en el Senado de la República.

El presidente de Senado, Mauro Herrera, se negó a dar lectura a tal discurso, pero don Belisario Domínguez le dio publicidad por lo que fue aprehendido y asesinado por los esbirros de Huerta.

La Cámara de Diputados ordenó abrir una investigación sobre el caso. Huerta consideró tal hecho como una invasión de la Cámara en las funciones del Poder Ejecutivo. Envió a la Cámara al ministro de Gobernación Lic. Manuel Garza Aldape para que presentara una enérgica protesta, quien así lo hizo.

El presidente de la Cámara, José María de la Garza, acordó que se diera el trámite de que pasara a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio.

Indignado, García Aldape porque ni siquiera fue discutida su proposición, desde la tribuna ordenó que los diputados enemigos del gobierno de Huerta fueran aprehendidos y conducidos a la Penitenciaría. Allí fueron llevados entre escoltas.

Entre los diputados aprehendidos iba el senador de Jalisco don Salvador Gómez quien no quiso escapar con sus compañeros del Senado por no abandonar a los diputados.

“Garza Aldape, por orden de Huerta, inmediatamente después, disolvió la Cámara de Diputados, pretendía conservar la de senadores por tener en ella mayoría la reacción, pero esta Cámara no aceptó alegando que no podía existir una sola Cámara en el Congreso; los senadores mismos la disolvieron y el Ministro de Gobernación convocó inmediatamente a elecciones.

Entre tanto el gobernador de Coahuila, ex senador del antiguo régimen había proclamado el 27 de mayo de 1913 el “Plan de Guadalupe” en cuyo punto 2o. decía “Se desconocen también a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación”.³⁵⁹

8.1.7. El Congreso Constituyente de 1916 y Constitución de 1917

El Congreso sesionó en Querétaro el 1o. de diciembre de 1917. Aunque Carranza había militado bajo la bandera de restauración de la Constitución de 1857, la convocatoria a elección de diputados fue hecha con el carácter de constituyente para dotar a la Nación de una nueva Constitución.

Con fecha del 21 de noviembre de 1916, se iniciaron las Juntas preparatorias del Congreso y en la primera se nombró presidente de dichas Juntas a Antonio Aguilar.

El 30 de noviembre se votó por la mesa directiva siendo elegido presidente el C. Luis Manuel Rojas.

El 1o. de diciembre de 1916 se hizo la sesión solemne de apertura del Congreso Constituyente. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, hizo entrega del Proyecto de Constitución reformada; en su informe no hizo alusión a cambio alguno en cuanto al Senado.

El 5 de diciembre se nombró una comisión para reformar el reglamento del Congreso con los diputados Silva, Herrera, Dávalos y Calderón.

El 5 de diciembre se propuso la Comisión de la Constitución y al día siguiente fueron electos: Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis Monzón, Enrique Recio y el Dr. Alberto Román.

³⁵⁹ RomeroVargas Yturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, 1967, p. 222.

8.1.8. El Proyecto de Constitución

El artículo 50 estableció la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, del 56 al 59 se dispuso de la constitución de la Cámara de Senadores.

En el modo de formar las leyes se establece que las Cámaras sean colegisladoras. En el artículo 76 se disponen las facultades extraordinarias del Senado y en el 78 se establece el número minoritario de 14 contra quince diputados en la constitución de la Comisión Permanente.

El 26 de diciembre se leyó el artículo 50 y el 29 del mismo, sin mayor discusión, quedó definitivamente aprobada la división del poder legislativo en dos cámaras.

El artículo 56 referente al número de senadores fue leído en sesión del 6 de enero de 1917 y fue aprobado sin discusión el 25 del mismo.

El artículo 57 acerca de los suplentes fue leído el 2 de enero y aprobado sin discusión al día siguiente.

El artículo 58 que trata de los requisitos para ser senador se leyó el día 3 de enero, el dictamen introdujo pequeñas divergencias con respecto a la Constitución de 1857, fue discutido en sesión del 15 de enero en la que se separó la fracción VIII que trataba de la libre remoción de funcionarios. Quedó aprobado el nuevo dictamen del 27 de enero.

El artículo 78 acerca de la Comisión Permanente leído el 11 de enero fue aprobado sin discusión el 15 de enero de 1917.

“Puede observarse en el diario de los Debates de esas fechas que con excepción de pequeños retoques de lenguaje el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó en su totalidad el sistema de reformas en cuanto al Senado, promulgado por don Sebastián Lerdo de Tejada en el año de 1874. La Constitución fue firmada en Querétaro el 31 de enero de 1917 y promulgada por don Venustiano Carranza el 5 de febrero del mismo año”.³⁶⁰

8.1.9. Las Reformas Posteriores

Con fecha del 29 de abril de 1933, fueron reformados los artículos 56, 58 y 59 debido al

³⁶⁰ Romcro Vargas, Yturbide Ignacio, *op. cit.*, p. 224.

cambio de duración del período presidencial, se dispuso indebidamente que la renovación del Senado fuera total.

8.2. El Bicameralismo y el Federalismo Mexicanos

Los publicistas modernos aceptan y enseñan que tanto el sistema bicameral como todas las grandes instituciones democráticas de nuestro tiempo, no nacieron de doctrinas creadas *a priori*, sino que las condiciones de su formación histórica son las que explican sus orígenes.

Circunstancias históricas, y no principios fraguados por pensadores políticos, fueron las que determinaron la creación del Parlamento inglés con su sistema del Senado y la Cámara de representantes.

Para la implantación del sistema federalista bicameral, los legisladores tuvieron que atender simultáneamente a las circunstancias sociales de hecho, particulares a la nación, pero siempre al amparo de la ciencia política de ese tiempo para lograr una organización que rige en la actualidad al derecho constitucional.

8.2.1. La Evolución histórica del Poder Legislativo

La historia de nuestro país se encuentra dividida en tres etapas a saber: la etapa precolonial, la colonial y la referente a la vida política independiente.

En este punto específico, se presentará un panorama general de las etapas referidas.

a) El derecho precolonial.- Comprende un conjunto de prácticas, costumbres, usos sociales, cuyo resultado es un sistema consuetudinario. Las normas políticas, civiles y sociales se encontraban impregnadas de un toque costumbrista. La aplicación de las mismas estaba a cargo de los órganos administrativos y judiciales; como por ejemplo, en el caso de la sucesión del jefe supremo (cuestiones políticas), en la solución de las controversias particulares y en la imposición y sanciones penales (materia jurisdiccional).

Los antiguos pobladores de nuestro territorio vivían una democracia jurídica auténtica con

independencia de las formas políticas que fijaban la organización, al ser consideradas las normas consuetudinarias que la estructuraban, un verdadero derecho, como en el caso del derecho escrito.

“Tomando en consideración que nuestro sistema jurídico está integrado por normas escritas o leyes en la acepción estricta del concepto, no hay conformidad formal entre el derecho consuetudinario de los pueblos precortesianos y el del México independiente, aunque en algunos aspectos de contenido ideológico nuestra variada legislación haya implicado o implique el marco dentro del que ciertas costumbres y prácticas sociales autóctonas se hayan vaciado.”³⁶¹

Para establecer el lugar de residencia del poder legislativo durante el régimen jurídico de la Nueva España deben hacerse algunas referencias.

La época de dominio español concluyó en un período en el que la monarquía absoluta en la metrópoli era centro de las decisiones políticas; he ahí donde empieza a extenderse su poderío a las colonias. Así si el rey tenía potestad legislativa, en la Nueva España tenía la gracia de ser considerado como legislador supremo.

La concentración del poder no equivalía a una tiranía legislativa, pues a pesar de que el monarca en las cuestiones de elaboración de leyes era la máxima autoridad, por no decir la única, su ejercicio debía fomentar las doctrinas del derecho natural así como las costumbres sociales que varias legislaciones reconocieron como fuentes de derecho; como por ejemplo, las *Leyes de Indias*, las cuales prescribían en su ley 4 de su título primero, libro 2, “que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten y, siendo necesario, por la presente las aprobaremos y confirmamos”.

En lo que concierne a la expedición de ordenamientos reales, la autoridad real no obraba en forma arbitraria pues con el gobierno de Carlos V se creó por iniciativa propia el Consejo de Indias (1519). El autor mexicano Ezquivel Obregón establece que el Consejo tenía facultades legislativas “sobre encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo...”³⁶²

³⁶¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Undécima Edición, 1997, p. 620.

³⁶² Ezquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Tomo II, México. 1938, pp. 158 y 159.

El Consejo de Indias realizaba el ejercicio de sus facultades en nombre del monarca. La organización del Consejo, su ámbito de competencia, y el nombramiento de sus miembros, correspondían al rey, a quien debía considerársele como una autoridad subordinada a la voluntad real.

“Las demás autoridades coloniales, como el virrey y las reales audiencias, y dentro de la indiferenciación funcional en que todas ellas actuaban, desempeñaban, en el marco de atribuciones que el rey establecía, actos jurisdiccionales, administrativos e inclusive legislativos, pero siempre en representación y en nombre del monarca, ya que éste centralizaba en su persona, toda la actividad estatal, circunstancia que caracteriza a todo régimen político absolutista”.³⁶³

En el sistema político de la Nueva España, el poder público derivaba de la potestad real y se ejercía por las autoridades unipersonales o colectivas que el mismo monarca creaba y a las que adscribía el ámbito competencial que estimaba conveniente, en el ejercicio del poder legislativo en diferentes actos que se denominaban cédulas reales, provisiones y ordenanzas.

Con la Constitución de Cádiz de 1812, se dio una transformación en el régimen político de España y sus colonias. La monarquía pierde su carácter de absoluta para adquirir el rango del constitucional. En la carta magna citada se insertan dos principios fundamentales derivados de la Declaración francesa de 1789: la radicación de la soberanía en la nación y la pertenencia, a ella, de la potestad legislativa, tesis que fueron preconizadas por Rousseau.

El ejercicio de la facultad legislativa se encomendó por la Constitución de 1812 a las Cortes (reunión de diputados que representan a la Nación) y al rey.

Las Cortes tenían la facultad de elaboración, interpretación y derogación de las leyes; el rey, por su parte, la de sanción (aprobación) o de veto.

La ideología de la insurgencia proclamada por el licenciado Primo de Verdad radicaba en el principio de la soberanía popular y el de la radicación de su ejercicio en los representantes de la nación; pensamiento inspirado en dos documentos de trascendencia histórica: los “Elementos Constitucionales” de Rayón y los “Sentimientos de la Nación” de Morelos, ambos antecedentes de la Constitución de Apatzingán, llamada “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” (22 de octubre de 1814).

La concepción de la soberanía en la Constitución de Apatzingán, manifiesta la influencia de

³⁶³ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 621.

Rousseau.

La Constitución de Apatzingán consideró como una facultad inherente a ella la de dictar las leyes y establecer la forma de gobierno (art. 2), identificándola como lo hizo Rousseau, con el poder legislativo.

Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad los declaró en su artículo 3, estableciendo que radica “originariamente” en el pueblo (desde el punto de vista político en la nación) y que su ejercicio corresponde a “la representación nacional”, integrada por diputados de elección ciudadana (art. 5). La ley fue considerada como “la expresión de la voluntad general” (art. 8) que se refiere a la soberanía popular o nacional misma, tal como lo afirmó Rousseau y lo corroboró la Declaración francesa de 1789.

“De la Constitución de Apatzingán y del ideario insurgente que en ella se plasmó, por una parte, y del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba de 24 de febrero y 24 de agosto de 1821, por la otra, emanan dos corrientes políticas antagónicas, que durante los primeros años de nuestra vida independiente se disputaron la rectoría y la estructuración de México, una de esencia revolucionaria y republicana, y otra de indudables tendencias monárquicas y conservadoras”.³⁶⁴

El 24 de febrero de 1822 se instauró el Segundo Congreso Mexicano que adoptó una monarquía constitucional con el nombre de “imperio mexicano”, sustituyendo a la Junta Provisional de Gobierno (cuerpo en el cual se depositó el ejercicio del poder legislativo).

El Congreso se atribuyó para sí la soberanía nacional. El Congreso además “se reservó el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión. En esta última función, el Congreso carecía de normas, pues si la Constitución española lo obligaba provisionalmente por virtud del Plan y del Tratado, fue tema que no llegó a dilucidarse suficientemente. El diputado D. Lorenzo Zavala, calificaba la situación de “falta de reglas”. Iturbide consideraba que la autoridad provisional (que había residido en la Junta y en la regencia), “cuando reconoce una asamblea encargada de constituir, no debe confiarle más que esta función, y reservarse siempre el derecho de hacer mover la máquina, hasta el momento de su completa renovación” la amplitud legislativa se destacó aún más por el hecho de que el Congreso no se fraccionó en dos Cámaras a pesar de que Iturbide le recordó el día de su instalación que tal era lo prescrito por la convocatoria”.³⁶⁵

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 624.

³⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1964*, Editorial Porrúa, México, 1964.

Al haber sido declarado como “emperador”, Iturbide disolvió el congreso y estableció en octubre de 1822 la Junta Nacional Instituyente, integrada por un número reducido de diputados del antiguo Congreso en proporción a las provincias. La Junta citada expidió en febrero de 1823, el “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, que declaró abolida la Constitución española de 1812 “ en toda la extensión del imperio” (art. 1) y se atribuyó el poder legislativo (art. 25). El 5 de diciembre del mismo año se proclamó la reinstalación del Congreso constituyente disuelto por Iturbide, y se pronunció contra el imperio la guarnición de Veracruz capitaneada por dos generales que la República proclamó después como beneméritos de la Patria (Antonio López de Santa-Anna y Guadalupe Victoria). Las tropas que se destacaron para sofocar el levantamiento expidieron el “Plan de Casa Mata” en el que propugnaron dicha reinstalación y la reivindicación de la soberanía en favor de la nación. Iturbide accedió a la forzada petición en marzo de 1823 viéndose obligado a abdicar el 19 de marzo del mismo año. “El Congreso consideró el 8 de abril que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto del 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomodase”.³⁶⁶

La reinstalación del Congreso, no produjo los frutos esperados por el Plan de Casa Mata y en su lugar su estableció uno nuevo, reunido el 5 de noviembre de 1823 en cuyo seno se estableció la idea federalista, habiendo expedido el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente directo e inmediato de la Constitución Federal del 4 de octubre de ese mismo año. En ambos documentos se adoptó el *sistema bicameral*, depositándose el poder legislativo en una Cámara de Diputados (representativa del pueblo de la nación) y en el Senado (representación de los Estados) como integrantes del Congreso General.

“En México la Constitución de 1824 consagró el bicameralismo de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los Estados (arts. 8 y 25).

³⁶⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 122.

La Constitución centralista de 36 conservó el bicameralismo, pero naturalmente el Senado no tuvo ya la función de representar a los Estados, que habían dejado de existir. No obstante ello, el Senado no fue un cuerpo aristocrático o de clase, sino que se distinguía de la Cámara de Diputados únicamente por la elección indirecta de sus miembros, que debían hacer las Juntas Departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos, formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia...³⁶⁷

“El sistema bicameral subsistió bajo el centralismo. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon el artículo 1 de su Ley Tercera que “El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras”, o sea, la de diputados y la de senadores. Como es lógico deducir, en el citado ordenamiento constitucional la existencia del Senado carecía de justificación político-jurídica.”³⁶⁸

El bicameralismo se reiteró en los Proyectos mayoritario y minoritario que los grupos respectivos de la “comisión de Constitución”, redactaron en el año de 1842 con motivo del Congreso Constituyente convocado por Santa-Anna en diciembre de 1841 y que debía instalarse en junio siguiente. Dicho congreso no pudo discutir los proyectos pues por decreto expedido en diciembre de 1842 por Nicolás Bravo por orden de su Alteza Serenísima, se nombró una Junta de Notables compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo, encargada de formar las bases para organizar a la nación. En las Bases Orgánicas de 1843 se dio mayor injerencia a los departamentos en la composición del congreso general, pues por lo que respecta a los diputados, éstos serían elegibles uno por cada setenta mil habitantes de su correspondiente población, sin que ninguno dejara de tener un diputado en el caso en el que su densidad demográfica no alcanzara ese número. En cuanto al Senado, éste sí adquirió un toque de representante de clases. Un tercio del número total de senadores, era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose entre aquellos hombres que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica y que hubieren sido Secretarios de Despacho, Ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. Junto al primer tercio integrado por personas distinguidas y de índole claramente conservadora

³⁶⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Trigésima Primera Edición, México, 1997.

³⁶⁸ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 627.

figuraban otros dos tercios que representaban a las clases productoras, y que hubieren desempeñado algunos de los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del cual el Senado centralista de 43 pretendió encarar la representación de todas las clases, anticipándose así a los modernos sistemas bicameralistas. Así, al lado del primer tercio integrado por personas distinguidas y de índole claramente conservadora, figuraban los otros dos tercios, que representaban a las clases productoras, con lo cual el Senado centralista de 43 pretendió encarnar la representación de todas las clases sociales, anticipándose a los modernos sistemas bicameralistas

“Al restablecerse en 46 la Carta de 24, el Acta de Reformas alteró la organización federalista del Senado, pues además de los representantes de cada uno de los Estados y del Distrito Federal debería estar integrado por un número de senadores equivalente al número de Estados, elegidos por los demás senadores, los diputados y la Suprema Corte, entre aquellas personas que hubieren desempeñado puesto de importancia, tal como se establecía en las Bases Orgánicas del 48 (arts. 8, 9 y 10 del Acta de Reformas).³⁶⁸

En el Plan de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846 se desconoció al régimen central dentro del que se había organizado teóricamente al país desde 1836, propugnándose el restablecimiento del sistema federal y la formación de un nuevo congreso constituyente. Este quedó instalado el 6 de diciembre del mismo año y el 18 de mayo de 1847 expidió el Acta de Reformas, que restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Dentro del bicameralismo que se instituyó gracias al Acta, se destacó la trascendencia del Senado, a cuya organización se introdujeron importantes enmiendas que don Mariano Otero había sugerido.

En el Constituyente del 56 el dictamen de la Comisión propuso el sistema unicameralista, que suprimía el Senado. Sin embargo, la Comisión intentó suplir mediante las diputaciones, la función del Senado, consistente en representar a las entidades federativas.

La diputación de un Estado, es el grupo de diputados elegidos por la población de ese Estado. Olvera y Zarco, opositores al bicameralismo, echaron abajo los propósitos de la Comisión, borrando el artículo referente a las diputaciones y simplificando el relativo a los trámites de la

³⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 271-72.

discusión y votación. Así se suprimieron en la Constitución los rastros de un bicameralismo y por la ausencia total del Senado, se creó un sistema federal diferente de su modelo.

En la circular del 14 de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional la introducción del bicameralismo, fundándose en su utilidad para combinar el elemento popular y el federativo en el Poder Legislativo.

“En 1867 fue promovido el restablecimiento del Senado, que fue logrado siete años después a iniciativa del entonces presidente Sebastián Lerdo de Tejada”³⁶⁹

En las reformas del 74 se condensó el pensamiento de Lerdo de Tejada, consagrándose el bicameralismo de tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.

Desde ese momento se discutió la necesidad de la existencia del Senado, pero debe reconocerse que en nuestro país, esta institución no ha cumplido sus fines. El Senado no ha representado a los Estados como tales; los Estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real.

En el Congreso Constituyente de Querétaro, el sistema bicameral no suscitó ninguna polémica. Propuesto en el proyecto de Venustiano Carranza, se aceptó sin discusión alguna, rechazándose tácitamente el unicameralismo.

8.2.2. El Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión es el órgano bicameral en el que se deposita el poder legislativo federal; es decir, la función de *imperium* del Estado, relativo a la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas “leyes” en sentido material.

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.³⁷⁰

El Congreso de la Unión es un órgano constituido y no una asamblea constituyente, ya que su existencia, facultades y funcionamiento, derivan de la Ley Fundamental que lo instauró.

³⁶⁹ Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, p. 279.

³⁷⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 49.

La Constitución otorga tres facultades al Congreso de la Unión que son: legislativas, políticoadministrativas y las políticojurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta conduce a los respectivos actos que se traducen en *leyes o decretos o fallos*.

8.2.3. Facultades legislativas del Congreso de la Unión

Éstas se refieren a las atribuciones que en favor de este órgano establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él propiamente, asumen un carácter formal.

Un acto jurídico presenta la naturaleza de ley, cuando además de reunir los atributos materiales señalados, proviene de dicho cuerpo.

El conjunto de las facultades establecidas engloba la competencia legislativa del Congreso de la Unión. Esta competencia puede ser abierta o cerrada, es decir, enunciativa o limitativa. Es abierta o enunciativa cuando dicho órgano se desempeña como legislatura del Distrito Federal, y es cerrada o limitativa en el caso en que actúa como legislatura federal o nacional, esto es, para toda la República. Este último tipo de competencia legislativa se deriva del principio consagrado en el artículo 124 constitucional, que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los Estados. Conforme a él, el Congreso de la Unión puede solamente expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución, y como legislatura del Distrito Federal, en todas aquellas que, por exclusión, no están previstas de modo explícito.

“...el Congreso de la Unión, aunque orgánicamente es idéntico en la acepción aristotélica del concepto de identidad, funcionalmente desempeña dos especies de actividades legislativas en lo que respecta al *imperium* espacial o territorial de las leyes que elabora, a saber: la que conviene al ámbito nacional y la que atañe a la esfera de la citada entidad federativa. De él emanan, pues, las leyes federales y las leyes locales de la misma entidad, dentro de cuyo territorio, por ende, rigen los dos tipos de normas jurídicas en las materias de regulación correspondiente y que no sólo son esencialmente distintas, sino también excluyentes”.³⁷¹

³⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *op. cit.*, p. 644.

a) Competencia tributaria

Esta competencia se establece en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 constitucional que señalan respectivamente:

“El Congreso tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y XXIX. Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior;

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal; y

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.³⁷²

La atribución referente a “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto” consignada en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, permite al Congreso federal decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que debe efectuar la Federación para la atención de los múltiples servicios y necesidades públicas a cargo de sus diferentes órganos. Sin dicha permisión, la actividad económica y financiera del Estado

³⁷² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México, 1998, p. 65.

Federal, sería imposible.

Las entidades federativas, tienen sus correspondientes presupuestos de egresos públicos y para cubrirlos, sus respectivas legislaturas, es necesaria la expedición de leyes tendientes a este objetivo y las cuales pueden gravar las mismas materias sobre las que ya existía una tributación federal.

b) Competencia no tributaria

Esta competencia se establece mediante la enumeración de las facultades legislativas con que la Constitución inviste al Congreso de la Unión, sobre todo en lo referente al artículo 73 de la Constitución.

1. La fracción VIII de la Carta Magna señala "... Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29."³⁷³

El control económico se extiende a la aprobación anual de los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos que requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.

2. La fracción IX del artículo 73 constitucional señala que la facultad del Congreso de la Unión consiste en "impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones", por ello deben expedirse aquellos ordenamientos legales que tiendan a eliminar cualquier traba en el desarrollo de las actividades comerciales que se realicen por personas físicas o morales entre dos o más entidades federativas.

3. Una importante facultad legislativa del Congreso Federal se prevé en la fracción X del

³⁷³ *Op. cit.*, p. 62.

artículo 73 constitucional en lo que se refiere a las materias sobre las que se ejerce y se vinculan estrechamente con aspectos importantes de la vida socioeconómica del país. Tales materias se relacionan con los hidrocarburos (gas natural y petróleo), la minería, la industria cinematográfica, el comercio, los juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123.

Deben hacerse algunas reflexiones sobre el comercio. Las relaciones de comercio son lazos que se entablan entre sujetos colocados en una situación de coordinación, es decir, se refieren a nexos entre particulares o entre éstos y los órganos del Estado sin que se formen, en este último caso, por la realización de actos de poder público.

La doctrina considera que las relaciones de comercio están regidas por el Derecho Privado, que es precisamente el Derecho Mercantil y sus disciplinas conexas, puesto que se entablan entre dos o más sujetos en su carácter de particulares. En otras palabras, tales relaciones se llaman de coordinación, pudiéndose citar a múltiples tratadistas que sustentan esta ideología.

El comercio se integra por una multiplicidad de actos mercantiles que se realizan entre dos más personas como particulares, colocados en un plano jurídico de igualdad.

El artículo 75 del Código de Comercio establece cuáles son los actos mercantiles y alude a diferentes tipos de empresas. Debe entenderse con ello lo referente a la formación, al funcionamiento y a las múltiples operaciones que dentro del campo mercantil llevan a cabo, es decir, a las diferentes relaciones del Derecho privado que suelen entablar.

Así puede concluirse que la facultad legislativa en materia de comercio, establecida en la fracción X del artículo 73 constitucional en favor del Congreso de la Unión, se refiere a la creación de distintos ordenamientos de carácter mercantil, o sea, de normas jurídicas que rijan las relaciones entre particulares a propósito de actos de comercio en sus múltiples y variadas manifestaciones.

Se excluyen de este ramo las relaciones que surgen a propósito de alguna actividad mercantil donde intervienen los órganos del Estado como elementos reguladores o controladores de la misma en el desempeño del poder público mediante diferentes actos de autoridad; con ello quiere decirse, las relaciones en que tales órganos no sean sujetos comerciales sino autoritarios.

Compete entonces a las legislaturas locales y no al Congreso de la Unión, la expedición de ordenamientos que establezcan condiciones o requisitos que los establecimientos mercantiles

deben satisfacer para funcionar públicamente, ya que en este caso se trata de regir no a la actividad comercial, sino a los sitios donde se desempeña.

Gustavo R. Velasco establece que “en tanto la fracción IX (del artículo 73 constitucional) concede (al Congreso de la Unión) una facultad amplia con relación a un objeto especial como es la supresión de trabas en el comercio entre los Estados, la fracción X establece una facultad limitada sobre una materia que el mismo legislador deberá precisar o sea sobre el “comercio” en general. Por la fracción IX del Congreso General puede dictar toda clase de leyes con tal que tengan como finalidad la eliminación de los impedimentos al comercio interestatal; por la fracción X, las leyes que apruebe pueden referirse a todo el comercio, tanto interior como exterior y tanto interestatal como intraestatal, pero han de ser leyes de una clase o naturaleza especial, esto es, leyes cuya aplicación sólo afecte intereses de particulares. Dicho Congreso no tiene facultades para expedir leyes administrativas sobre el comercio en general, considerándolo en su carácter de actividad en si mismo”.³⁷⁴

4. Entre las diferentes facultades legislativas que el artículo 73 constitucional otorga al Congreso de la Unión resaltan las consistentes en “dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República...”³⁷⁵

Es natural que estas materias formen parte del ámbito competencial del Congreso, ya que tienen el carácter de nacionales, en el sentido de que es el Estado el que tiene interés directo en ellas.

Pero tratándose de la salubridad pública, la Constitución señala la concurrencia entre el Congreso Federal y las legislaturas de los Estados. Es decir, la fracción XVI se refiere a la salubridad general de la República, es decir, de toda la nación mexicana y no de alguna entidad federativa en particular. Así cuando se trata de problemas que afecten a dicho ramo administrativo, es el Congreso de la Unión el que tiene facultades para dictar las leyes respectivas; pero cuando dichas cuestiones o problemas incidan dentro del ámbito de algún Estado, este último puede

³⁷⁴ Velasco R., Gustavo, *Las Facultades del Gobierno Federal en Materia de Comercio*. Estudio Publicado en la revista “Jus”, número 73, agosto de 1944, pp. 200 y ss.

³⁷⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 63.

expedir la legislación correspondiente sin invadir el ámbito competencial legislativo federal en virtud del artículo 124 constitucional.

La Suprema Corte de Justicia establece por su parte “Es cierto que el inciso XVI del artículo 73 de la Constitución habla de salubridad general de la República, lo cual dejaría entrever que cuando se trata de salubridad local, de una región o Estado, la materia quedaría reservada al poder local correspondiente; esto es innegable, pero entonces la dificultad consistirá en precisar lo que es salubridad general de la República y lo que corresponde a las salubridades generales locales, lo cual debe decidirse mediante un examen concreto, en cada caso de que se trate, y es más bien una cuestión de hecho que deben decidir los tribunales y, en su oportunidad, la Suprema Corte, interpretando la Constitución y las leyes federales y locales”.³⁷⁴

La Suprema Corte igualmente estableció que las materias no incluidas en la legislación sanitaria federal son de la incumbencia legislativa de los Estados, consideración que implica que es el Congreso el que puede señalar su propia competencia en esta materia.

5. La órbita competencial legislativa del Congreso de la Unión no se agota con las materias de normación general que señala el artículo 73 de la Constitución, ya que la Magna Carta le otorga en numerosas disposiciones facultades para expedir leyes. Por ejemplo, cuando el artículo 27 establece “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, esta imposición debe realizarse a través de leyes que elabore el Congreso, haciendo una equivalencia con relación al concepto de “nación” con el de “pueblo mexicano”.

6. Dentro de la situación de emergencia que prevé el artículo 29 constitucional se establece otra facultad legislativa del Congreso de la Unión, ya que únicamente con la aprobación del Presidente de la República, puede decretarse la suspensión de garantías. “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o en conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de

³⁷⁴ Apéndice al tomo XVII del *Semanario Judicial de la Federación*, pp. 1793 y 1794, Quinta época.

la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.³⁷⁵

En otros términos, aunque la suspensión compete al Presidente de la República, no puede ordenarse sin la aprobación previa del Congreso de la Unión, y éste al otorgarla, expide un “decreto” que formalmente es una “ley”, facultando al Poder Ejecutivo Federal para suspender las garantías consignando en el 41 las modalidades generales a que debe constreñirse ese acto ya que puede conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Presidente haga frente a la situación, comprendiéndose en ellas, el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar.

7. El artículo 131 en su párrafo segundo establece “ El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”³⁷⁶

Así las normas fundamentales se establecen en el mismo artículo, al configurar los límites de actuación del Congreso de la Unión, y fuera de los cuales cualquier autorización es jurídicamente inválida; a su vez, la ley que consigue el otorgamiento de dichas facultades tiene que ser acatada por las leyes que en el desempeño de dichas facultades expida el Ejecutivo Federal, así la legislación elaborada por éste se condiciona a la norma constitucional.

³⁷⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 36.

³⁷⁶ *Op. cit.*, p. 141.

8. Una facultad legislativa de gran importancia es la consistente en reformar y adicionar la Constitución prevista en el artículo 135. Éste reza lo siguiente “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”³⁷⁷

El ejercicio de la facultad reformativa o aditiva, no debe llegar al extremo de alterar, eliminar o sustituir los principios políticos y sociales fundamentales sobre los que descansa nuestro ordenamiento supremo y que implica un trato especial. “Contrariamente a lo que algunos autores han sostenido, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales en el desempeño de la facultad mencionada no actúan como órgano constituyente, sino como órganos constituidos, aunque su labor legislativa sea indiscutiblemente de mayor importancia que la que estriba en la expedición de la legislación ordinaria o secundaria”.³⁷⁸

9. En materia educativa el Congreso puede expedir leyes vigentes en toda la República cuyo fin primordial es el de coordinar la educación, distribuyendo la función social respectiva entre la Federación, los Estados y los municipios, estableciendo “las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público” y señalando “ las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan” (Art. 3 constitucional, fracción IX).

Por su parte la fracción XXV del artículo 73 constitucional establece “Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así

³⁷⁷ *Ibid*, p. 143.

³⁷⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *op. cit.*, p. 657.

como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República”.³⁷⁹

10. Es facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia expropiatoria en su carácter de órgano legislativo federal, pues la Carta Magna le otorga competencia para determinar los casos “en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada” (art. 27, frac. VI, párrafo segundo). La utilidad pública debe referirse a un ramo que corresponda a la Federación para que la consignación legal de las causas respectivas pueda ser hecha por el Congreso de la Unión, pues si rebasa el ámbito de los Estados, son las legislaturas estatales quienes tienen la facultad de expedir las leyes expropiatorias.

11. El Congreso tiene facultad tratándose de delitos o faltas oficiales que puedan cometer los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal. El artículo 109 constitucional establece “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

³⁷⁹ *Ibidem*. pp. 64-65.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u comisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.³⁸⁰

El artículo 110 constitucional establece quiénes son los funcionarios públicos sujetos a juicio político a saber:

1. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión
2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
3. Los Consejeros de la Judicatura Federal
4. Los Secretarios de Despacho
5. Los Jefes del Departamento Administrativo
6. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
7. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
8. El Procurador General de la República
9. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
10. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
11. Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

³⁸⁰ *Ibid.*, pp. 101-102.

12. El Consejero Presidente
13. Los Consejeros Electorales
14. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
15. Los Magistrados del Tribunal Electoral
16. Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a la Constitución

1. Los Gobernadores de los Estados
2. Los Diputados locales
3. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales
4. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales

12. El artículo 121 constitucional establece una facultad congresional que excluye la competencia de las legislaturas locales de los Estados: “En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos...”³⁸¹

Los registros, actos públicos y procedimientos judiciales deben sujetarse a ciertas bases establecidas en el mismo artículo:

- I. Las leyes de un Estado sólo se aplican en su territorio y por consiguiente no tendrán validez fuera de él.
- II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

³⁸¹ *Idem.* p. 116.

III. Las sentencias que dicten los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste cuando así lo establezcan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo podrán ser ejecutadas en otro Estado si la persona condenada se sometió expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que se le haya citado personalmente para comparecer a juicio.

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros.

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en los otros.

13. En lo referente a la legislación del trabajo, su expedición incumbe al Congreso Federal desde septiembre de 1929, pues anteriormente correspondía a este órgano como a las legislaturas de los Estados y su aplicación atañe a las autoridades federales o locales, tratándose de empresas o ramos conceptuados como federales o de carácter local, según se advierte en la fracción XXXI del artículo 123 constitucional.

Es a las autoridades de los Estados a quienes corresponde la aplicación de las leyes del trabajo en sus respectivas jurisdicciones, pero en las materias siguientes será competencia exclusiva de las autoridades federales:

a) Ramas industriales y servicios

1. Textil

2. Eléctrica

3. Cinematográfica

4. Huleta

5. Azucarera

6. Minera

7. Metalúrgica y siderúrgica, comprendiendo la explotación de minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.

8. Hidrocarburos

9. Petroquímica
10. Cementera
11. Calera
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas
13. Química, incluyendo la química farmacéutica
14. De celulosa y papel
15. De aceites y grasas vegetales
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboración de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello
18. Ferrocarrilera
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera
20. Vidriera, exclusivamente en lo tocante a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio
21. Tabacalera, que engloba el beneficio o fabricación de productos de trabajo
22. Servicios de banca y crédito

b) Empresas

1. Las que se administren de manera directa o descentralizada por el gobierno Federal.
2. Las que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas.
3. Las que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren sujetas a jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos, que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene e los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

14. En materia de culto religioso y disciplina externa sólo el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar, pues las legislaturas de los Estados pueden únicamente “determinar según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos” (art. 130). “Debe recordarse que la facultad a que nos referimos no puede ejercitarse al extremo de establecer o prohibir religión alguna, disposición que se justifica, por una parte, atendiendo al principio de la separación entre las iglesias y el estado, y por la otra, a la libertad religiosa que como garantía constitucional para todo gobernado se consagra en el artículo 24 de nuestra Ley Suprema.”³⁸²

15. Facultades respecto a los asentamientos humanos

El Congreso tiene facultades para legislar en materia demográfica desde febrero de 1976 al haber sido adicionada la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional que a la letra dice “Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Conforme al tercer párrafo del artículo citado “La Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.³⁸³

“Los “derechos nacionales” que consigna la disposición constitucional transcrita son los siguientes:

1. Decretar imprescriptiblemente las modalidades que se basen en el interés público para la propiedad privada;
2. Regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación (se entiende individual o colectiva) para beneficiar el interés social mediante la distribución equitativa de la riqueza pública y su conservación;

³⁸² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 658.

³⁸³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 24.

3. Lograr el desarrollo equilibrado del país;
4. Obtener el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Cualesquiera de los anteriores objetivos se pueden conseguir a través de “medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.³⁸⁴

La facultad legislativa referida se justifica tomando en cuenta el crecimiento demográfico desordenado que se ha observado en nuestro país, pues los asentamientos humanos se han intensificado en determinadas ciudades de la República de manera incontrolada, provocando grandes problemas de distinta índole que han acentuado la diferencia de clases sociales y económicas.

Los órganos del Estado tienen la obligación de lograr un equilibrio dinámico entre las variadas condiciones vitales de los distintos grupos que constituyen la población para fomentar el desarrollo armónico.

Las reformas introducidas al tercer párrafo del artículo 27 constitucional reiteran el principio que faculta al Congreso de la Unión y a las autoridades de los Estados y municipales para aplicar las medidas proclamadas por la Constitución.

La causa principal que motivó la adición al artículo 73 constitucional se justifica por la realidad económica y social de la población de nuestro país, que revela un notable desequilibrio entre los sectores minoritarios y mayoritarios que la constituyen. Pero debe observarse que los objetivos demográficos y sociales y las medidas para lograrlos, establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, deben estar previstos por leyes que expida el Congreso de la Unión, tomando en cuenta las necesidades colectivas.

16. Facultades en Materia Hacendaria

Las facultades de las Cámaras en materia hacendaria, se ejercen principalmente a través de tres actos: la expedición de la ley de ingresos, la expedición del presupuesto de egresos y la aprobación de la cuenta anual.

³⁸⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 659.

La administración pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto: la autorización de tales gastos consta en el presupuesto de egresos, que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año (art. 74, frac. IV, párrafo primero).

Para hacer frente a los gastos decretados es necesario contar con recursos: la obtención de tales se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el Ejecutivo recauda de acuerdo con la ley de ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión.

Los actos anteriores tienden a prever acontecimientos futuros como son la recaudación y la inversión de los impuestos al año siguiente. Sin embargo, la cuenta anual de gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados se refiere a una situación anterior, pues su objetivo es la comprobación que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto.

El Ejecutivo presenta la cuenta anualmente a la Cámara de Diputados, pero su examen y aprobación, que antes incumbían al Congreso de la Unión, corresponden a la propia Cámara de Diputados según la reforma al artículo 74 fracción IV y la correlativa supresión de la fracción XXVIII del artículo 73 acordadas por la reforma Constituyente de 1977.

De acuerdo con el precepto constitucional, los ingresos que se autoricen deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. La ecuación numérica de unos y otros, a que conduciría una interpretación literal del precepto, es irrealizable en la práctica. Así, mientras el Presupuesto de Egresos soluciona en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables. El quantum del tributo se fija en leyes específicas (renta, ingresos mercantiles, capitales, etc.) y a veces por el Ejecutivo. Pero estas leyes participan de la temporalidad anual, puesto que los gravámenes en ellas instituidos, sólo valen durante el ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Ley de Ingresos, en cumplimiento con el precepto constitucional. Herrera y Lasso señaló "Probablemente sin ciencia, pero con experiencia intuitiva, el problema ha sido resuelto entre nosotros mediante la adopción de la fórmula extranjera que hace del estatuto de arbitrios un resumen nominal de todas las anteriores leyes impositivas, a las cuales, por este medio, reitera vigencia durante el año venidero".³⁸⁵

³⁸⁵ *Diario Excelsior*, 5 de octubre de 1950.

No obstante que el presupuesto de gastos que habrá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cámara, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto tiene que ser obra de las dos Cámaras.

En efecto, el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. Este precepto establece el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas, que aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del ejecutivo (art. 74, frac. IV inciso tercero); pero establece, además, la intervención de ambas Cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto, cuando habla de que dichos pagos deben determinarse por una ley posterior. Toda ley, es obra del Congreso de la Unión y no de una sola Cámara, por ser un acto legislativo.

La aprobación de los gastos de todo un año, incumbe a una sola Cámara, mientras que la aprobación de los gastos posteriores corresponde a las dos Cámaras.

Existe un defecto de redacción en la frac. IV del art. 74, que atribuye como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél.

Por la redacción del precepto pareciere que corresponde a dicha Cámara en forma exclusiva, la discusión de las contribuciones, que deberá preceder a la aprobación del presupuesto de gastos.

La facultad impositiva de la federación, no excluye la de los Estados para fijar y cobrar los impuestos. De aquí nace un serio problema de duplicidad y de pluralidad de impuestos sobre la misma fuente impositiva. Es indudable que los estados tienen dicha facultad, pues de otro modo, los gastos de sus administraciones tendrían que ser cubiertos con cargo al tesoro federal, lo que haría desaparecer la autonomía de los Estados. Y que la Federación debe tener igual facultad, también es evidente, por la necesidad de subvenir a sus gastos y para que al hacerlo no tenga que recurrir a los Estados, con la consiguiente subordinación a éstos.

La reforma de 1874 a la Constitución de 57, que instituyó el bicameralismo, confirió a la Cámara de Diputados como facultad exclusiva la de conocer de la aprobación de la cuenta anual, al igual que conocía de la aprobación del presupuesto. La posibilidad de que la Cámara única hiciera sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual, fue el motivo que tuvo Emilio Rabasa para objetar el sistema de 1874 y que el

Constituyente de Querétaro aceptó al encomendar el examen de la cuenta del Congreso integrado por las dos Cámaras.

Durante sesenta años la solución adoptada en Querétaro estuvo vigente. Nadie había propuesto la restauración del erradicado sistema de 74, hasta que la enmienda de 1977, lo restableció como facultad privativa de la Cámara de Diputados al conferirle “la revisión de la Cuenta Pública”, en la reformada fracción IV, párrafos cuarto, quinto, y sexto del artículo 74.

El sistema vigente desde 1917 no es muy comprensible ya que se escinde el conocimiento de dos cuestiones que por su naturaleza se hallan plenamente vinculadas para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto, y si carece de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de diputados, encargada de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo.

La solución propuesta y aprobada, de confiar como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, no es ajena a nuestro sistema de competencia y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular.

La Cuenta Pública es un instrumento legal destinado a comprobar una operación pretérita como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del Presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior. El Presupuesto emana de la sola Cámara de Diputados, pero el examen de la Cuenta Pública no tiene por objeto el Presupuesto en sí, sino el ejercicio que del mismo llevó a cabo el Poder Ejecutivo. Es por ello que, en un régimen efectivamente democrático, la revisión de la Cuenta Pública debe significar el juicio imparcial y objetivo de la obra realizada por el ejecutor del Presupuesto.

El acto financiero más importante de la administración pública consiste en “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. La facultad respectiva no pertenece como exclusiva a la Cámara de Diputados sino que corresponde todavía al Congreso de la Unión.

La revisión de la Cuenta Pública, llegó a ser un mero trámite burocrático, para el que solían pasar inadvertidas las anomalías del documento revisado.

En lo tocante a los tres actos prescritos por la Constitución en materia hacendaria, la reforma de 77 cumple un acierto al establecer los plazos para su realización: las iniciativas de leyes de

ingresos y los proyectos de presupuestos deberán ser presentadas ante la Cámara, a más tardar el último día de noviembre, y la Cuenta Pública ante la Comisión Permanente dentro de los diez primeros días de junio. Los plazos anteriores sólo se podrán ampliar cuando medie solicitud del Ejecutivo lo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente y en todo caso deberá comparecer el Secretario de despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

La forma más normal de recaudar los fondos necesarios para hacer frente a los gastos de la administración, consiste en imponer contribuciones.

Puede suceder en un momento dado que se produzca un desequilibrio que impida cubrir los gastos con las contribuciones acordadas, sin que sea conveniente el aumento de estas últimas. Es posible también que la ejecución de obras públicas, demande gastos importantes, que no es conveniente sufragar con un aumento desmesurado de las contribuciones. En tales casos, y en otros parecidos, es procedente que el gobierno consiga dinero en préstamos para pagarlo a plazos y con intereses pactados.

17. Facultades del Congreso en Materia de Guerra

En la sucesión de actos que conducen a la guerra se presentan sucesivamente las siguientes fases: iniciativa para declarar la guerra, declaración de guerra, terminación de la guerra. Para cada una de esas etapas, la Constitución tiene previsiones, que se analizarán en el orden correspondiente:

I. La Iniciativa

La regla general que establece el artículo 71 consiste en conceder la iniciativa de leyes y decretos al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Esa regla general, es susceptible de soportar excepciones, en el sentido de restringir siempre el número de los titulares de la iniciativa.

A pesar de que la Constitución no lo manifieste expresamente, debe señalarse que entre esas excepciones se cuenta la que se refiere al derecho de iniciar ante el Congreso una declaración de

guerra. Tal facultad debe corresponder exclusivamente al Presidente de la República, si se tiene en cuenta que este funcionario es quien maneja las relaciones exteriores según la fracción X del artículo 89, manifestación principal de las cuales es la declaración de guerra.

2. Declaración de guerra

Además, el Congreso si no es en vista de los datos que el Ejecutivo le presente, atendiendo a lo que dispone la fracción XII del artículo 73 no puede declarar la guerra.

Por su parte, la fracción 89 autoriza por su parte al Ejecutivo “para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”.

En vista de que las dos fracciones citadas otorgan la misma facultad de declarar la guerra a dos órganos distintos como son el Congreso y el Presidente, cabe la duda de qué función corresponde a cada uno.

El Congreso declara la guerra mediante una ley que como tal sólo tiene vigencia dentro del país para el cual se expide; así, la declaración de guerra del Congreso no produce efectos por sí misma fuera de las fronteras, sino solamente para el pueblo mexicano. Después de la manifestación concretada en la ley respectiva, es necesario hacer saber la decisión de México a las naciones extranjeras, lo mismo al país enemigo que a los beligerantes y neutrales, para los efectos del Derecho Internacional; esta tarea incumbe al Ejecutivo, quien es el encargado de las relaciones internacionales. La declaración de guerra del Congreso, es una decisión que se hace saber al pueblo mexicano; la declaración de guerra del Presidente, es esa misma decisión en cuanto se notifica a las naciones extranjeras.

La Constitución enuncia la frase “declarar la guerra”. “Al estallar la Segunda Guerra Mundial, las naciones aliadas emplearon como modalidad nueva la que consiste en “declarar el estado de guerra”. México utilizó esta última expresión, cuando en el mes de mayo de 1942 adoptó la decisión de participar en el conflicto. La diferencia entre las dos expresiones consiste en que “la declaración de guerra supone en quien la decide, la voluntad espontánea de hacer la guerra” y, por otra parte, “el que declara la guerra reconoce implícitamente la responsabilidad del conflicto”, según se dijo en la iniciativa referente a la declaración del estado de guerra, que se presentó por el Ejecutivo ante el Congreso, como México entró en contienda contra su propio deseo y como no le

correspondía la responsabilidad por ser el agredido, la iniciativa estimó que no era procedente declarar la guerra sino el estado de guerra.”³⁸⁶

Lo señalado anteriormente se refiere a toques que han sido introducidos en las formalidades de la política internacional y que no afectan sustancialmente la facultad establecida.

3. Terminación de la guerra

La guerra concluye habitualmente con la celebración de un tratado, lo cual corresponde al Presidente de la República, con la aprobación del Senado. La Constitución concede mayor importancia al comienzo de la guerra que a su conclusión, pues mientras que en aquél intervienen el Congreso y el Presidente, en ésta participan el Presidente y el Senado.

Para declarar la guerra hay prevenciones especiales en la Constitución, como lo son las fracciones XII del artículo 73 y VIII del artículo 89, lo que no sucede respecto a su terminación.

Además para declarar la guerra existen prevenciones especiales en la Constitución como lo señalado en las fracciones VII del artículo 73 y VIII del artículo 89, lo que no sucede respecto a su terminación.

En el tratado que pone fin a una guerra se estipulan las condiciones que afectan al territorio de los países que celebran el tratado. Claro está, que esas condiciones y cualesquiera otras que alteren algún precepto de la Constitución, carecen de validez mientras el Constituyente Permanente no lleve a cabo la reforma constitucional que corresponda.

Como instrumentos indispensables para hacer la guerra, deben considerarse el ejército y la guardia nacional en la tierra, la marina en el mar y la aviación en el aire. La Constitución considera esos medios, excepto el último, pues por la escasa importancia que la aviación tiene, no ha merecido ser tratada como rama distinta a la del ejército.

“Aunque el ejército y la guardia nacional son instituciones destinadas a defender por medio de las armas la integridad e independencia de la patria, sin embargo, hay entre ellos varias diferencias, que se derivan de lo dispuesto por los fracs. XIV y XV del artículo 73, VI y VII del 89 y IV del 76.”³⁸⁷

³⁸⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Trigésima Primera Edición, México, 1997, p. 364.

³⁸⁷ *Ibid*, p. 365.

En cuanto a la guardia, la intervención del Congreso consiste en dar reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero a quien toca instruirla es a los gobiernos de los Estados de quienes depende (art. 73, frac. XV); el Presidente de la República carece, respecto de la guardia, de la libertad de mandato que tiene tocante al ejército, pues sólo puede disponer de aquella fuerza de sus respectivos Estados o Territorios cuando para ello lo autoriza el Senado (arts. 76, frac. IV y 89, frac. VII).

Los nombramientos y ascensos en el ejercicio se hacen de acuerdo con una reglamentación estricta que, con apoyo en la frac. XIV del 73 ha expedido el Congreso y a la cual debe subordinarse el Ejecutivo, además de que los nombramientos de coroneles y demás oficiales superiores están sometidos a la ratificación del Senado (art. 89, fracs. IV y V).

En cambio el nombramiento de los jefes y oficiales de la guardia, se realiza en forma democrática, pues ser reserva a los ciudadanos que la forman (art. 73, frac. XV).

Así puede afirmarse que el ejército es una institución federal, en cuya organización y mando tienen injerencia total y exclusiva dos Poderes federales, como son el legislativo y el ejecutivo de la Unión, y es una institución permanente y profesional, sometida a una reglamentación rígida; mientras que la guardia nacional es una institución que pertenece a los Estados y en la cual la federación sólo interviene para reglamentarla, por medio del Congreso, y para moverla fuera de su lugar, por medio del Presidente con aprobación del Senado; no es institución profesional ni tampoco permanente.

La Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales, la Ley de Ascensos y Recompensas, la Ley de Pensiones y Retiros, el Código de Justicia Militar se dirigen a normar el ejército; en cambio la guardia nacional ha sido descuidada, pues el Congreso no ha ejercitado la facultad que tiene para reglamentar su organización; últimamente, la Ley del Servicio Militar Obligatorio alude a la guardia nacional cuando en su artículo 5 establece que pertenecerán a ella los mexicanos que tengan de cuarenta a cuarenta y cinco años de edad.

18. Facultades en materia económica

Estas facultades habilitan al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto o otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; y para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracs. XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F).

19. Facultades en materia ecológica

La fracción XXIX-G del citado precepto constitucional dispone que el Congreso de la Unión puede expedir leyes “que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

20. Facultades en materia contenciosoadministrativa

El Congreso puede emitir leyes que instituyan “tribunales de lo contenciosoadministrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones (art. 73, frac. XXIX-H).

21. Facultades implícitas

De conformidad con el principio contenido en el artículo 124 constitucional, las facultades legislativas del Congreso de la Unión como órgano de la Federación tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución, es decir, que sin facultades expresas no puede expedir leyes con imperio normativo en toda la República. La fracción XXX del artículo 73 prevé lo que se llama

“facultades implícitas” en el sentido de que está capacitado para expedir “todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas” todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los poderes de la Unión. Esta disposición constitucional aparentemente rompe con el principio invocado, pero a pesar de ello, lo corrobora, pues las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no puede desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma Ley Suprema en favor de dicho órgano o en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal.

Miguel Lanz Duret citando a Marshall (juez norteamericano) estableció “Es totalmente incorrecto y producirá dificultades interminables sostener la opinión de que ninguna ley puede ser autorizada si no es indispensablemente necesaria para dar efecto a un poder expreso. El congreso posee la elección de los medios que son pertinentes para el ejercicio de cualquier poder que le haya sido conferido por la Constitución. Debe admitirse que los poderes del Gobierno son limitados y que sus límites no deben ser rebasados. Pero la interpretación de la Constitución debe permitir a la Legislatura nacional el criterio necesario respecto a los medios de que debe valerse para poner en ejecución los poderes expresos que le han sido conferidos, lo que capacita a ese cuerpo legislativo para cumplir los altos deberes que tiene a su cargo, de la manera más benéfica para el pueblo. Que los fines perseguidos sean legítimos, que estén dentro del campo de acción constitucional, y todos los medios que sean apropiados y adaptados a tales objetos serán constitucionales, si no están prohibidos expresamente y si están de acuerdo con la letra y espíritu de la Constitución.”³⁸⁸ Las facultades del Congreso de la Unión que se consagran en la fracción XXX del artículo 73 son medios normativos para que este órgano realice, a través del poder o función legislativa las atribuciones que expresamente consigna en su favor la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado federal mexicano. “De estas ideas nitidamente inferimos la radical diferencia que hay entre tales facultades implícitas y las facultades reservadas a las legislaturas locales, pues en tanto que las primeras no pueden existir sin atribuciones constitucionales expresas y cuya normación importa su objeto o fin, las segundas son susceptibles de desempeño en materias que la Constitución no adscribe al Congreso de la Unión, en puntual observancia del principio contenido en su artículo 124”.³⁸⁹

³⁸⁸ Lanz Duret, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Norgis Editores, México, 1959, p. 190.

³⁸⁹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 668.

La competencia legislativa del Congreso de la Unión se ha ampliado gracias al ejercicio de las facultades implícitas; pues no sólo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole sino las que se establecen por la Ley Suprema en favor de los órganos administrativos y judiciales federales.

22. Instauración de Entidades paraestatales

Ante la aparición de las entidades paraestatales con personalidad jurídica propia en su carácter de organismos públicos descentralizados o de empresas de participación del Estado, se ha planteado el problema de si el Congreso de la Unión tiene la facultad para crearlas. “Se suelen invocar las facultades implícitas de dicho organismo legislativo, y a las que nos acabamos de referir para fundamentar constitucionalmente la implantación de toda clase de entidades paraestatales cuya actividad se desarrolle en los diversos ramos que abarca la administración pública. Dicha invocación suscita, a su vez, el problema consistente en determinar los límites de las mencionadas facultades. Así se puede cuestionar la posibilidad de que, mediante su ejercicio ilimitado, el Congreso de la Unión pueda crear entidades paraestatales que compitan ventajosamente en los diversos ámbitos económicos con los particulares”.³⁹⁰

El licenciado Urbina señala al respecto “Precisa recordar que nuestro régimen de gobierno democrático, republicano, federal y popular está sujeto a una Constitución escrita férrea, que nada puede hacerse por los poderes públicos ni por los funcionarios que ejercen éstos, sin que estén expresamente facultados por la misma Constitución (Arts. 124, 40 y 41); y por lo tanto, cualquier acto legislativo, ejecutivo o judicial que no tenga apoyo expreso como facultad concedida para verificarlo en los preceptos constitucionales, no tendrá validez y aún será violatorio de la Carta Magna.

“Desde luego, dentro de la enumeración de facultades del Congreso de la Unión (art. 73) no se encuentra la de expedir leyes mediante las que el Gobierno Federal en cualquiera de sus ramas organice o forme empresas o compañías de cualquier naturaleza mercantil o civil: ni tampoco será suficiente invocar las facultades legislativas genéricas que el propio artículo enumera sobre las materias reservadas al Poder Federal, como Minería, Patentes, Comercio, Vías Generales de

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 669.

Comunicación, etc., y a reserva de examinar otras prescripciones constitucionales que tienen conexión o pueden ser el punto de partida para pretender deducir facultades legislativas para los actos de gestión económica del Estado, desde luego puede afirmarse que el solo hecho de legislar sobre una actividad determinada no puede llegar hasta permitir a la Administración convertirse en sujeto de su propia legislación y darle un estatuto especial o diferente del que la ley establece para los particulares, si el Gobierno se dedica a la misma actividad reglamentaria; ni tampoco darse a sí mismo el Estado la facultad de ejercitar la actividad económica que reglamenta mediante la ley que expide para normar tanto las relaciones entre los gobernados, como las de éstos con el Poder Público.

Por ejemplo, si es una ley de minería la que tiene facultad de expedir conforme a la Constitución, ello no le faculta para darse por sí y ante sí la facultad de dedicarse a explotaciones mineras, lo mismo que en materia de comercio, petróleo, ferrocarriles o cualquiera otra...³⁹¹

23. Facultades politicoadministrativas del Congreso de la Unión

El ejercicio de la actividad del Congreso no se agota en la función legislativa, ya que además de la competencia con que está dotado para expedir leyes, puede realizar actos constitucionalmente que no son leyes sino actos administrativos en sentido amplio de contenido diverso: político, económico y administrativo en sentido estricto.

Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales revistiendo la forma de decretos.

El artículo 70 de nuestra Carta fundamental dispone: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

³⁹¹ *Temas Contemporáneos*, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas A.C., n° 309, julio 1980.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”.³⁹²

8.2.4. La Cámara de Diputados

Está integrada con un total de 500 diputados, de los cuales, 300 son electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el sistema de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. El cargo tiene una duración de tres años, y no pueden ser reelectos sus miembros para el período inmediato; la edad mínima requerida para formar parte de esta Cámara es de 21 años.

“Los miembros de la Cámara de Diputados provienen de las siguientes organizaciones políticas: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Democrático Mexicano (PDM), Partido de los Trabajadores (PT), Partido Ecologista Mexicano (PEM).”³⁹³

8.2.5. Organización Interna de la Cámara de Diputados

Las características aplicables a la elección de sus miembros están contenidas en los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política, las cuales se mezclan con las modalidades de mayoría relativa y de representación proporcional, con predominio de la primera.

En la actualidad la Cámara de Diputados está integrada por 500 miembros, de los cuales 300 son electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 200 por el sistema de representación proporcional.

El artículo 51 establece “ La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”.³⁹⁴

³⁹² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 58.

³⁹³ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 280.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 49.

Se ha puesto en tela de juicio el papel asignado a los diputados, pues si un diputado es electo en una unidad territorial debe representar a esa demarcación, “debido que en la praxis toda vez que es electo el diputado no vuelve a tener contacto con su distrito, bajo el argumento ya conocido de que él es representante de la nación. Acerca de ello, cabe apuntar que los temas que se abordan en la Cámara son de interés nacional, para beneficio de la colectividad, y que cuando existen asuntos locales que afectan a todo el país son abordados en la Cámara de Diputados.”³⁹⁵

La idea de que los diputados son representantes de la nación es antigua. “Esta noción estriba en que los asuntos a debatirse implican intereses generales y que por tanto nunca se puede anteponer un interés regional y parcial al de toda la comunidad, así que no representan al distrito que los eligió ni a esos determinados intereses sino a toda la nación. La mira del representante no es particular sino general; se afirma que el representante que tuviera por finalidad el interés regional, se quedaría solo a la hora de la votación. La doctrina ha atacado este principio con varios argumentos: que en la realidad ha sido inefectivo...”³⁹⁶

El doctor Jorge Carpizo afirma “Pensamos que el postulado de nuestro artículo 51 en parte es certero y que también la doctrina tiene parte de razón.

Hay asuntos generales, el único propósito es el beneficio del país como tal. En esta clase de cuestiones el representante lo es de toda la nación, el único motivo de su actuación es el interés del estado mexicano”.³⁹⁷

Al ser calificada la elección, se procede a la toma de protesta de los diputados. Un día antes del primer período ordinario de sesiones la mesa directiva del Colegio Electoral procederá a tomar protesta a los diputados electos. Posteriormente los diputados, mediante escrutinio secreto y por mayoría de votos, elegirán a su mesa directiva; al dar a conocer el resultado de la votación, los integrantes de la mesa directiva ocupan su sitio en el recinto.

Respecto a la demarcación territorial la Constitución Política establece en su artículo 53 lo siguiente “La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda

³⁹⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 295.

³⁹⁶ Schmitt, Carlos, *Teoría de la Constitución*, México, 1961, p. 239.

³⁹⁷ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 156.

ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se constituirá cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

8.2.6. Los requisitos para ser Diputado

Del artículo 55 constitucional se desprenden los siguientes principios para ser Diputado:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y de dos años, en el caso de los ministros.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, no importando su separación definitiva de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan de sus cargos de manera definitiva, noventa días antes de la elección.

- VI. No ser ministro de algún culto religioso.
- VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que establece el artículo 59.

Por su parte el artículo citado establece “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos por el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.³⁹⁸

8.2.7. La representación política de los Diputados

La representación política es una figura que implica una condición necesaria de los regímenes democráticos, en los cuales el poder del Estado proviene del pueblo, y se ejerce a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación es imposible tocar el tema de la democracia aunque se estipule ésta de manera dogmática en la Constitución. La representación política debe ser efectiva en la realidad, pues la elección de los representantes deriva de la voluntad de la mayoría ciudadana.

Por su parte Jorge A. Vanossi establece “Por el principio de la representación, se reputa que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder. El pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva de la necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación. Ésta aparece así-a la vez- como una mecánica indispensable para el funcionamiento de este Estado de Derecho (utilizando la expresión en un sentido axiológico), cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado autocrático, o sea, no representativo. De esa forma, la idea del Estado representativo coincidirá en la temática liberal con la figura del Estado democrático, oponiéndose por contraposición a la estructura del Estado autocrático”.³⁹⁹

La representación política cuenta con diferentes atributos que la distinguen de la delegación o del mandato. No puede por ello hablarse indistintamente de cualquiera de los tres preceptos como si fuesen equivalentes. La delegación y el mandato no son actos exclusivos de los regímenes democráticos; en cambio, sólo en ellos se da la representación política.

³⁹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 54.

³⁹⁹ Vanossi A., Jorge, *El Misterio de la Representación Política*, Buenos Aires, 1972, p. 21.

El constitucionalista García Pelayo establece lo siguiente “Es también frecuente confundir, tanto en textos legales como doctrinales, *representación, delegación y mandato*. Se trata sin embargo de términos que pueden y deben distinguirse con precisión. Delegación, en sentido jurídico público, es el acto en virtud del cual el titular de una competencia la transfiere total o parcialmente a otro sujeto. Significa, pues, una transmisión de competencia en la que se manifiesta simultáneamente la cesación y la imputación de una competencia fundándose ambos actos en la voluntad de que hasta ahora era su titular. El mandato es mucho más limitado y significa el simple ejercicio de una competencia extraña. Mientras que la delegación lleva consigo una transformación de la ordenación de competencias, el mandato no la altera. El mandatario no recibe ninguna nueva competencia, sino simplemente la orden o la comisión de actuar en nombre de otro. Así pues, mientras que el delegado actúa en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, el mandatario actúa siempre *in alieno nomine*, es un suplente, un sustituto, un lugarteniente. De aquí también que la delegación sea impersonal, ya que se refiere a la ordenación orgánica, mientras que el mandato se concede, en general, *ad hominem* y está vinculado a una persona concreta. Si bien ambos términos tienen de común la posibilidad de una revocación de atribuciones, el delegado tiene un derecho a su competencia, incluso frente al delegante, en tanto permanezca en la esfera de la delegación; el mandatario, en cambio, no tiene derecho alguno frente al mandante. La delegación, en cuanto supone una alteración en la ordenación de competencias del orden jurídico existente, significa por sí mismo una transformación del orden jurídico objetivo, es un acto de creación jurídica, un acto de legislación mientras que el mandato es un negocio jurídico, ‘un acto dirigido a la fundamentación de derechos y de obligaciones’. La representación en su sentido genuino se distingue de uno y otro de estos conceptos en cuanto que: 1) la esencia de la representación política no consiste solamente en actuar en nombre de otro, sino sobre todo, en dar presencia a un ser no operante, mientras que tanto la delegación como el mandato suponen la existencia previa y actuante de un orden de competencias; 2) aunque la representación pueda desarrollarse con arreglo a una ordenación de competencias, no necesita encerrarse en el límite preciso de una de ellas, es decir, de un ámbito de derechos y de deberes delimitado con precisión y objetividad, sino que, más bien, la genuina función de la representación política es hacer posible y legitimar ese orden de competencias: así pues, la representación, aun desarrollándose por la vía de las competencias, las trasciende; 3) la delegación y el mandato son revocables, la representación no necesita serlo y normalmente no lo es; 4) la delegación y el mandato precisan la ‘legalidad’, la

representación precisa de 'legitimidad', de una justificación que no está dentro del orden jurídico positivo, sino en la idea que inspira este orden o en principio a él y en virtud de las cuales éste cobra validez".⁴⁰⁰

8.2.8. La representación mayoritaria y la proporcional

En los regímenes democráticos y en todos los países que los han adoptado, se considera a la Cámara de Diputados o de representantes o Parlamento como un órgano que ostenta la representación popular en el desempeño de las diferentes funciones públicas que constitucionalmente se le encomiendan, en especial la legislativa. El Parlamento cobra importancia en los sistemas unicamerales, ya que en la dirección y la decisión de los asuntos nacionales, es el único cuerpo legislativo, sin que ningún otro, ni el Senado, le haga contrapeso, modificando sus determinaciones. La integración de la Cámara de Diputados o Parlamento puede obedecer a dos tipos de representación política, a saber la mayoritaria y la proporcional. La primera se refiere a que el candidato deviene un diputado por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas. En la representación proporcional, no sólo los candidatos que hayan logrado la votación mayoritaria tienen acceso a la cámara o parlamento, sino también los que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de minorías importantes de electores en el acto correspondiente. En los sistemas donde opera la elección de diputados por mayoría de votos, sólo existen escaños en la cámara respectiva que ocupen o vayan a ocupar los mayoritariamente electos. En efecto, si por cada número de habitantes y dentro de un distrito determinado únicamente es elegible por mayoría un diputado, existe la imposibilidad de que funcione la representación proporcional, porque en tal caso sólo habrá un escaño o curul para ese distrito. Por lo contrario, el sistema de la representación proporcional requiere cuando menos de dos escaños o cumules para un solo distrito electoral, es decir, uno que ocupe el candidato que obtenga la mayoría de votos y otro que deba asignarse a quien logre la votación minoritaria.

"Debemos recordar que los propugnadores de la representación proporcional fundan su

⁴⁰⁰ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista Occidente, 1964.

parecer en que ésta traduce el sistema genuino acendrado para que en la cámara o parlamento estén representadas todas las primordiales corrientes de opinión y no solamente la que, a través de una mera votación mayoritaria, haya logrado tener uno o varios diputados en dicho cuerpo. Se sostiene, no sin razón, que el sistema de la simple mayoría provoca la marginación, fuera de la representación política, de gran número de ciudadanos que hayan omitido sus sufragios por el candidato que no alcanzó la mayoría de votos, y que, en consecuencia, dicha representación sea parcial o fraccionaria y no auténticamente popular por abarcar sólo a una simple mayoría sin extenderse a la totalidad de los electores o votantes".⁴⁰¹

Se ha argumentado que sin la representación proporcional, el partido político que consiguiera el triunfo en la elección de diputado, se convertiría a través de todos los distritos electorales, no solamente en la entidad hegemónica sino exclusiva y determinante de las decisiones que la cámara o el parlamento tomen sobre las cuestiones que provocan la problemática económica, social y cultural de la vida del pueblo sin la posibilidad de que intervengan los grupos minoritarios que lo componen.

Los que sostienen el sistema de la simple mayoría en la representación política dentro de la asamblea legislativa afirman que ésta es un cuerpo que debe tomar decisiones políticas para encauzar la vida pública y resolver o prevenir sus múltiples problemas, objetivo que no se alcanzaría si surgieran enfrentamientos ideológicos entre los diputados mayoritarios y los minoritarios.

"A nuestro entender, el sistema de la representación proporcional traduce, con las limitaciones e imperfecciones inherentes a la facticidad sociopolítica, uno de los elementos característicos de la democracia, como es el origen popular de los miembros de la cámara legislativa. En vista de tal elemento, la representación política de la ciudadanía que cada cámara deontológicamente ostenta, se debe extender a la casi totalidad del cuerpo electoral y no comprender sólo el grupo de ciudadanos que haya votado mayoritariamente por los candidatos a diputados de que se trate. En el juego democrático debe haber siempre, como así sucede en la realidad, diferentes corrientes de opinión pública muchas veces antagónicas".⁴⁰²

⁴⁰¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 676-7.

⁴⁰² *Ibid.*, p. 678.

La representación proporcional tiende a evitar la marginación de los grupos políticos, fuera de dicha cámara, eliminando las desigualdades e injusticias en que incurre por su naturaleza, el sistema de la elección mayoritaria.

La fuente originaria del poder público en un Estado democrático es la voluntad popular; así los representantes del pueblo acreditados en la cámara legisladora deben reflejar, en su conjunto, dicha voluntad integralmente considerada y no fracciones de la misma, fenómeno que se refiere al sistema electoral simplemente mayoritario.

Dentro de los regímenes bipartidistas o multipartidistas el sistema antes mencionado obstruye el acceso a la cámara a los partidos políticos cuyos candidatos no hubieren alcanzado la mayoría en la votación aunque representen importantes sectores de la opinión pública.

Mediante la representación proporcional, los partidos que no resultan triunfantes, pueden hacerse oír en los debates parlamentarios mediante los diputados cuya candidatura hayan postulado en los comicios.

Mariano Otero afirmó lo siguiente “Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él, en vez de que los congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, sólo han representado con frecuencia una fracción, y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución”. “La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamar el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías.” Otero invocando a Sismondi señala “nosotros creemos que el sistema representativo es una invención feliz, porque pone en evidencia a los hombres eminentes, y les da ocasión para ganar, y sobre todo, para merecer la confianza de los pueblos, y los conduce al fin a gobernar el timón del Estado. Y entendemos que es una institución todavía feliz, porque pone los unos delante de los otros todos los intereses, todos los sentimientos y todas las opiniones, dando los medios de discutir esas opiniones y de rectificar esos sentimientos, de equilibrar esos intereses, de reunir, en fin, las opiniones, los intereses y los sentimientos de todos los ciudadanos en un solo centro que pueda considerarse como la inteligencia, el interés y el sentimiento de la Nación... Y creemos que combinaciones hábiles, aunque difíciles, pueden con la ayuda del gobierno representativo proteger todas las localidades, todas las opiniones, todas las clases de ciudadanos y todos los intereses”. “Examinando en el

desarrollo de la civilización europea el influjo omnipotente de las instituciones y admirando la constitución inglesa Guizot ha dicho: “Sólo hay duración y vida en el ejercicio de todos los derechos, en la manifestación de todas las opiniones, en el libre desarrollo de todas las fuerzas y de todos los intereses: la existencia legal de todos los elementos y sistemas hace que no domine exclusivamente ningún elemento, que no se levante un solo sistema para destruir a los demás, que el libre examen redunde en beneficio y provecho de todos”. “La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada. La teoría de la representación de la minoría no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio”.⁴⁰³

8.2.9. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son politicoadministrativas, politicoeconómicas y en un caso específico políticojurisdiccionales.

Una de las primeras facultades es:

a) La que consiste en la expedición del Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74 frac. I).

La fracción II del artículo 74 establece la vigilancia, por medio de una comisión de su seno, del exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; mientras que la fracción III señala como facultad la de nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

⁴⁰³ Otero. Mariano, célebre “Voto” del 5 del abril de 1847.

b) Otra de las facultades exclusivas de dicha Cámara se refiere a la materia relativa a las finanzas públicas. La fracción IV del citado artículo señala “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos...”⁴⁰⁴

Las dos facultades mencionadas revisten gran importancia para la vida económica de México, pues tratan de controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios del Despacho, en lo que se refiere a la formulación del presupuesto anual de egresos, así como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior.

En el marco constitucional, el Ejecutivo Federal no es un órgano autoritario que puede disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y aplicaciones, sino que su conducta a este respecto está sometida a las funciones anteriormente señaladas.

Para garantizar el cumplimiento de las mismas facultades, la propia fracción IV del artículo 74 de la Constitución consigna diversas prescripciones. Así se obliga al Presidente de la República a presentar ante la Cámara, las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el día quince del mes de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre en el caso de que se asuma el cargo el día 1º del mismo mes a efecto de que con cierto desahogo se puedan discutir y revisar.

La disposición constitucional impone a los Secretarios del Despacho con cuyos ramos se relacionan dichas iniciativas y proyectos, la obligación de comparecer ante la citada Cámara para producir la información pertinente.

La misma fracción IV del artículo 74 prohíbe la existencia de “partidas secretas” que no se consideren necesarias, debiéndose emplear en este último caso por los Secretarios del Despacho “por acuerdo escrito del Presidente de la República”.

La facultad revisora de la cuenta pública tiene por objeto estar atento a los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el

⁴⁰⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, 1998, p. 66.

cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La Contaduría Mayor de Hacienda que depende de la Cámara de Diputados tiene la facultad de realizar el examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si surgieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

Para que el examen de la cuenta pública se realice de manera oportuna por la Contaduría Mayor de Hacienda, se constriñe al Presidente para presentarla a la Comisión Permanente, del Congreso de la Unión “dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año”.

El plazo del cual dispone el Ejecutivo Federal para presentar las iniciativas de leyes de ingresos y los presupuestos de gastos sólo puede ampliarse cuando exista una solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven, prevenciones que también rigen tratándose de la presentación de la cuenta pública.

Dentro del sistema constitucional el Jefe del Ejecutivo está subordinado a la Cámara de Diputados en lo que respecta a la trascendencia de la actividad económica que tiene a su cargo. No existe justificación a la idea de que el Presidente es una autoridad con poder ilimitado y que puede disponer a su libre arbitrio de las finanzas públicas de México. Si los miembros integrantes de dicha Cámara, desempeñan las facultades señaladas, el control que entrañan tales facultades no sólo existe como mera declaración constitucional sino que se ejercería en la realidad políticaeconómica de México para beneficio del país.

El problema que surge ahora, es el de determinar la naturaleza de las facultades que tiene la Cámara de Diputados pues no se ha dilucidado si tales facultades son de carácter legislativo o no desde el punto de vista material.

El Presupuesto de Egresos implica el conjunto de erogaciones de diversa naturaleza que anualmente debe hacer la Federación para el sostenimiento y funcionamiento de todos los órganos centralizados y descentralizados, a través de los cuales se atienden los diferentes ramos de la administración federal, incumbiendo su elaboración al Presidente de la República.

El conjunto de erogaciones se traduce en partidas específicas para cada uno de dichos ramos.

Por su parte el artículo 126 constitucional dispone que no su podrá hacer ningún pago que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

La aprobación de éste compete exclusivamente a la Cámara de Diputados y no puede implicar un acto legislativo, ya que se manifiesta en la adhesión expresa que este órgano emite respecto de cada una de las partidas presupuestales y sin perjuicio de que en el desempeño de la facultad las rechace o modifique. Así, la aprobación del presupuesto anual de gastos se traduce no en una ley, sino en un decreto.

Previamente a dicha aprobación se deben discutir en la Cámara de Diputados las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir el presupuesto.

c) Las facultades exclusivas de carácter políticojurisdiccional con que está investida esta Cámara son acusatorias, de desafuero y destitutorias. En el primer caso, corresponde al órgano citado formular acusaciones ante el Senado por delitos oficiales que cometan los altos funcionarios del Estado, y en el segundo, le compete erigirse en gran jurado para determinar si contra éstos ha lugar o no a proceder por delito del orden común (art. 74 frac. V).

La característica principal de las facultades políticojurisdiccionales estriba en que tienen como presupuesto un conflicto actual o potencial en que los actores principales son, por un lado, el funcionario acusado, y por el otro, el acusado o el Presidente de la República. Ante este conflicto, la Cámara de Diputados debe decidir si está o no justificada la petición que corresponda para proceder en caso afirmativo, al ejercicio de la acusación ante el Senado o del desafuero o a la declaración destitutoria, la cual puede ser o no confirmada por este último. Debe advertirse que contra las decisiones respectivas no procede recurso alguno ni el juicio de amparo, pero no por ello la Cámara Baja puede dejar de observar la garantía de audiencia en favor del funcionario acusado, ya que el artículo 14 constitucional que la instituye es coercitivo para todas las autoridades del país, incluyendo al citado órgano estatal, debiéndose otorgar al afectado por los actos de privación que entrañan dichas facultades, la oportunidad defensiva y probatoria que implica la esencia de la garantía señalada.

d) La Cámara de Diputados no sólo tiene las facultades exclusivas señaladas en el artículo 74 constitucional sino que goza de todas aquellas otras que le confiere la Constitución.

Para calificar la elección de sus miembros, el colegio electoral de la Cámara debe erigirse, y se integrará con todos los presuntos diputados según las constancias que expida la Comisión Federal Electoral (art. 60 constitucional).

“Una de las importantes innovaciones que se implantaron con motivo de la reforma practicada a dicho artículo proveniente de la iniciativa presidencial de octubre de 1977, consiste

en haber creado el recurso de reclamación ante la Suprema Corte contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Según el invocado precepto, tal recurso debió sustentarse en violaciones esenciales que se hubieren cometido durante el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección misma, en la inteligencia de que la decisión de dicho alto tribunal sobre la perpetración de tales violaciones, se debería hacer del conocimiento de la citada Cámara “para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.⁴⁰⁵

La intervención de la Suprema Corte en materia electoral a través del recurso de reclamación fue suprimida mediante una reforma constitucional de 1986. Se consideró que dicho alto tribunal no debía descender de su sitio de órgano de control de la Constitución eminentemente jurídico.

“Recogiendo otra de las propuestas más reiteradas por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, se propone la desaparición del recurso de reclamación, establecido en los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 50 constitucional. En efecto, uno de los aspectos que más controversias han producido entre los juristas y publicistas en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asignar a la Suprema Corte de Justicia, facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación establecido por la reforma de 1977. La demanda por su desaparición es una exigencia en la que han venido coincidiendo a partir de su promulgación numerosos sectores identificados con mayorías y minorías políticas. El Ejecutivo Federal a mi cargo considera que el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémica o controversias, y en particular del debate político; por lo mismo, para evitar que medien controversias que vulneren el respeto a la dignidad de nuestro máximo órgano judicial, he considerado pertinente someter al Poder Constituyente Permanente la derogación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

En cambio, la iniciativa propone la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serían obligatorias. Su instauración permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley, así como la transparencia de las acciones y mecanismos

⁴⁰⁵ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 697.

electorales. Al propio tiempo, atendiendo al principio de división de poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación ya descrito, los colegios electorales y de cada Cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones, y sus resoluciones tendrán en carácter de definitivas e inatacables. En efecto, asignar a los colegios electorales de las propias cámaras el carácter de órganos decisorios en última instancia en la calificación de sus propias elecciones es la única propuesta congruente con la división de poderes y con la representación encomendada a dichas cámaras”.⁴⁰⁶

Al reformarse el artículo 60 constitucional, en este precepto se previó la creación de “un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley” y cuyas resoluciones “serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones”.

Mediante reforma al artículo 41 constitucional, publicada el 19 de abril de 1994, se previó la creación de un “organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios” encargado de realizar diversas actividades en materia electoral que se especifican en los párrafos octavo, noveno, décimo y undécimo de tal precepto.

8.3. La Cámara de Senadores

Esta cámara se encuentra integrada por 128 miembros, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serían elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. “El sistema bicameral en México comprende distintas funciones para el Congreso de la Unión, según la Constitución a) separada y sucesivamente (facultades

⁴⁰⁶ Iniciativa presidencial del 3 de noviembre de 1986.

del Congreso, por ejemplo, la elaboración y aprobación de leyes); b) conjunta y simultáneamente (facultades del Congreso como asamblea única, como la contenida en el artículo 69 constitucional que prevé que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país); c) separada y no sucesivamente (facultades exclusivas de cada una de las cámaras), y d) separada y no sucesivamente pero que no constituyen facultades exclusivas (facultades administrativas de las cámaras previstas en el artículo 77; por ejemplo, nombrar a sus empleados y dictar sus reglamentos internos).”⁴⁰⁷

8.3.1. Requisitos para ser Senador

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

8.3.2. Facultades exclusivas del Senado

Con relación a las facultades exclusivas del Senado, deben señalarse las consagradas por las cuatro primeras fracciones del artículo 76 que sirve para que el Senado participe en los actos del Ejecutivo, que según tales fracciones exigen para su validez la aprobación de uno de los órganos legislativos en la función administrativa, la separación de poderes resulta un acto mixto, en el que participan dos poderes.

“La fracción II del artículo 76 considera facultad exclusiva del Senado la siguiente: “Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario (el Presidente de la República) haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, cónsules y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

La ausencia de una ley destinada a reglamentar la facultad del Senado, ha dejado punto menos que inservible dicha facultad. El funcionario designado por el Presidente toma desde luego

⁴⁰⁷ Madrazo, Jorge. “Bicameral”. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1985. p. 284.

posesión de su cargo, sin esperar la ratificación del Senado, pues la fracción II del artículo 76 difiere del artículo 96, en que este último exige la aprobación previa del Senado para que los Ministros de la Suprema Corte, nombrados por el Presidente de la República, puedan tomar posesión de su cargo.

Tratándose de los nombramientos de la fracción II, el lapso entre el nombramiento y la ratificación suele ser bastante amplio. Si el Senado, llegado el momento, no ratifica, cabe preguntarse si el nombramiento cesa automáticamente. Más trascendental aún aparece la interrogante acerca de la validez de la actuación del funcionario (que a la postre dejó de serlo) durante el tiempo en que su nombramiento careció de ratificación. La respuesta a éstas y a otras cuestiones semejantes, corresponde darla a la ley reglamentaria, cuya falta ha despertado controversias de tiempo en tiempo sobre la aplicación del texto constitucional.

Tales controversias han surgido especialmente en torno a la ratificación de los grados de los altos jefes militares, ya que en materia castrense la jerarquía debe ser rigurosamente observada.

En noviembre de 1913, la negativa del Senado a ratificar, por razones de política opositora, los ascensos de un coronel y de un brigadier acordados por el Presidente Madero, obligó a afirmar al Secretario de la Guerra que el Senado puede ratificar, pero no rectificar, los ascensos que requieren la ratificación, con lo que en la práctica se privaría al Senado de la voluntad propia que presupone la facultad de ratificar.

Cincuenta años más tarde, en noviembre de 1962, se presentó otro caso del todo semejante al anterior, en que el Senado negó su ratificación a los ascensos de un coronel y de un brigadier, por estimarlos irregulares. Ahora como entonces, el Secretario del Ramo manifestó que la negativa del Senado no influía en la designación del Ejecutivo y con ese motivo se puso en claro que los militares con ascensos rechazados por la Cámara seguían ostentando el grado no admitido y percibiendo los haberes correspondientes al mismo, con evidente menosprecio de la resolución senatorial.

Ante la actitud del Secretario de la Defensa, el criterio de los senadores se dividió, pues mientras unos reivindicaban la facultad de la Cámara, otros la vaciaban de todo contenido jurídico, al considerar que la negativa de ratificación es una mera sanción moral, que no modifica los hechos consumados.

Existe sin duda, como auténtica facultad, la que consigna la fracción II del artículo 76. En "ratificar" los nombramientos lo hace consistir esa fracción II; en "aprobar" los nombramientos

hacen radicar su alcance las fracciones III y IV del artículo 89, empleando una expresión que vigoriza y presta relieve a la facultad del Senado. Aprobar es otorgar el asentamiento propio al acto ajeno lo que se traduce en una adhesión, voluntaria y no impuesta. Por ello el que puede aprobar puede desaprobar tal como lo dice, refiriéndose a otra potestad similar del Senado, la fracción VIII del mismo artículo 76: "Otorgar o negar su aprobación o los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte...que le someta el Presidente de la República" ⁴⁰⁸ (Disposición derogada conforme a las últimas reformas).

Una de las primeras facultades del Senado es la de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. La segunda es reiteración, con ciertas modificaciones de forma, de la facultad única que consagraba el texto anterior de dicha fracción I y que dice "además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

La Constitución hace intervenir en las relaciones internacionales de modo diverso, al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Senado.

El Presidente representa a México en sus relaciones con los demás países y con este título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos extranjeros y es el único Poder que en materia internacional es informado oficialmente. La jefatura suprema de las fuerzas armadas y el liderazgo político, apoyan y autorizan la acción internacional.

"El Congreso tienen posibilidad de participar en la política extranjera mediante su facultad constitucional de declarar la guerra y por aquella otra facultad que hemos considerado impracticable de autorizar a los Estados miembros para hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Su posibilidad de intervención en el orden práctico, así sea indirectamente, estriba en el manejo de los recursos financieros, ya por el Congreso en los impuestos, ya por la Cámara de Diputados en los gastos."⁴⁰⁹

Otra de las funciones es la de aprobar los tratados celebrados por el Presidente, que la Constitución otorga al Senado.

La celebración de un tratado se integra conforme al derecho público interno por la

⁴⁰⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 416.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 419.

conurrencia de dos voluntades, como son la del Presidente y la del Senado tomada la de este último por mayoría de votos de los presentes. En el derecho interno aparece un acto único, aunque complejo, que a su vez es acto unilateral en la esfera del derecho de gentes, puesto que para la producción del acto bilateral que es el tratado, se necesita la concurrencia de voluntad del otro Estado contratante.

Las negociaciones entre plenipotenciarios como representantes de los jefes de Estado, culminan en la conclusión del tratado, el cual no compele por ese solo hecho, pues a diferencia del mandato civil los plenos poderes reservan siempre para el representado la facultad de ratificar o no el tratado concluido.

De conformidad a la Ley Suprema el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la previa aprobación de éste por el Senado. Así, el acto de derecho interno conocido como aprobación del Senado, es un acto intermediario entre otros dos que pertenecen al derecho internacional; es decir, la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente.

La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en el trance de no ratificar el tratado; pues una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación del Senado, la voluntad del Presidente queda libre para actuar en el ámbito internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados.

“Nuestra Constitución, al igual que la norteamericana, no concede intervención al Senado en la abrogación y en la denuncia de los tratados. La facultad, por lo tanto, pertenece exclusivamente al Presidente, como incluida en la atribución general de dirigir las negociaciones diplomáticas”.⁴¹⁰

Dos facultades importantes del Senado, son las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional.

Según la primera parte de la fracción V es facultad del Senado la de declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado al caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes institucionales del mismo Estado.

Esta fracción tuvo por objeto en la reforma del 74, proveer a la situación provocada la

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 421.

desaparición de los Poderes de un Estado, teniendo en cuenta que las entidades federativas no son Estados independientes, sino que en virtud del pacto federal, su suerte interesa a la federación.

El 2 de abril de 72 se presentó ante el Congreso de la Unión el dictamen sobre las reformas propuestas años atrás por Lerdo de Tejada, donde se atribuía como facultad del Senado “Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y términos que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre los Estados o entre los Poderes de un Estado, respecto de su régimen interior.” Esta facultad, que por lo que toca a las cuestiones políticas entre los Poderes de los Estados habría de engendrar la fracción siguiente, desapareció por lo pronto ante las objeciones de algunos diputados, para ceder su sitio a estas otra facultad: “Dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los Estados en que hayan desaparecido sus Poderes constitucionales...”⁴¹¹

“La historia del precepto permite descubrir el origen de la aplicación fraudulenta que se ha venido haciendo del mismo. Cuando los Poderes de un Estado se muestran insumisos respecto a los Poderes Federales, principalmente en los casos de política electoral, o cuando se enseñorea la anarquía en un Estado por choques de los Poderes locales entre sí o por causa del malestar popular, es costumbre que el Senado declare desaparecidos a los Poderes porque el orden constitucional ha desaparecido en el Estado.

La frac. VI del artículo 76 considera como facultad exclusiva del Senado, la de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de los Estados.

En materia de relaciones internacionales el Senado tiene la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base a los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso.

El íntimo nexo entre la facultad de aprobar los tratados y convenciones internacionales y la de analizar la política exterior que asuma el Ejecutivo Federal, se aduce en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de octubre de 1977 que modificó la fracción I del artículo 76 que comentamos, al sostenerse lo siguiente: “Por otra parte, la iniciativa propone conferir a la Cámara de Senadores la facultad de analizar la política exterior emprendida por el Ejecutivo

⁴¹¹ Diario de los Debates del VIII Congreso Constitucional: T. I, pág. 580.

Federal. En la actualidad, el Senado de la República tiene a su cargo aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebra el Presidente de la República; ello es congruente con la naturaleza orgánica que le es propia y que le confiere intervención en los asuntos que involucran al sistema federal en su conjunto. El análisis de la política exterior vendría a complementar esta facultad que está conferida al Senado.

“La fracción I del artículo 76 se reformaría para establecer que será facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el análisis de la política exterior, con base en los informes que presenten el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretario del Despacho correspondiente, tal como lo establecen los artículos 69 y 93 de la Constitución”.⁴¹²

Otra facultad sobresaliente es la de autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, con un plazo mayor a un mes, en aguas mexicanas (frac. III). “Esta facultad del Senado importa una limitación a la potestad que tiene el citado alto funcionario para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea conforme a la fracción VI del artículo 89 constitucional, ya que sin la autorización de dicho órgano no puede enviar fuera de la República a las tropas mexicanas. Así mismo, implica un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional, pues el Presidente, sin la venia senatorial, no sólo no puede permitir el tránsito de fuerzas extranjeras por tierras mexicanas, sino que está obligado a expelerlas en caso de que ya hubiesen penetrado a ellas o de que permanecen en aguas nacionales por más del plazo anteriormente señalado”.⁴¹³

El Senado tiene como una de sus facultades el otorgamiento de su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria (frac IV).

¿Qué diferencia de funciones existe entre la Guardia Nacional y el Ejército? Ambas tienen una finalidad, que es la de mantener la seguridad pública, pero el ámbito donde este objeto se realiza varía en uno y en otro caso, pues la guardia nacional es la fuerza organizada que para conseguirlo dentro de su respectivo territorio crean los Estados, mientras que el ejército lo cumple

⁴¹² Ruiz, Eduardo, *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, Tomo II, México, Ofic. Tipo. de la Secretaría de Fomento, México, 1888, p. 152.

⁴¹³ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 706.

en la órbita espacial de la República.

Al respecto Tena Ramírez afirma “Aunque el ejército y la guardia nacional son instituciones destinadas a defender por medio de las armas la integridad e independencia de la patria, sin embargo hay entre ellas varias diferencias, que se derivan de lo dispuesto por las fracciones XIV y XV del artículo 73, VI y VI del 89 y IV del 76”.

“El Ejército lo levanta, sostiene y reglamenta el Congreso de la Unión (Art. 73 frac. XIV) y dispone de él libremente el Presidente de la República para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación (art. 89, frac. VI). En cuanto a la guardia, la intervención del Congreso consiste en dar reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero a quien toca instruir la es a los gobiernos de los Estados de quienes depende (Art. 73 frac. XV); el Presidente de la República carece, respecto de la guardia, de la libertad de mando que tiene tocante al ejército, pues sólo puede disponer de aquélla fuera de sus respectivos Estados o Territorios cuando para ello lo autoriza el Senado (Art. 76 frac. IV y 89 frac. VII).

“Aparece de las diferencias anotadas, los nombramientos y ascensos en el ejército se hacen de acuerdo con una reglamentación estricta que, con apoyo en la fracción XIV del 73, ha expedido el Congreso y a la cual debe subordinarse el Ejecutivo, además de que los nombramientos de coroneles y demás oficiales superiores están sometidos a la ratificación del Senado (Art. 89 fracs. IV y V). En cambio, el nombramiento de los jefes y oficiales de la guardia se hacen en forma democrática, pues se reserva a los ciudadanos que la forman (Art. 73, frac. XV).

“Infiérese de todo lo dicho que el ejército es una institución federal, en cuya organización y mando tienen injerencia total y exclusiva dos poderes federales como son el legislativo y el ejecutivo de la Unión y es una institución permanente y profesional, sometida a una reglamentación rigurosa; mientras que la guardia nacional es una institución que pertenece a los Estados y en la cual la federación sólo interviene para reglamentarla, por medio del Congreso, y para moverla fuera de su lugar; por medio del Presidente con aprobación del Senado; no es institución profesional ni tampoco permanente”.⁴¹⁴

Una facultad de trascendencia es la de declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional (fracción V). Esta facultad suele interpretarse incorrectamente, pues conforme a ella no incumbe al

⁴¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1973, pp. 388 y 389.

Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido. La desaparición de poderes en un Estado es un fenómeno *de facto* que implica el rompimiento dentro de él, del orden institucional, es decir, la violación de todo principio de autoridad provocada generalmente por disturbios interiores de diversa índole que entrañan el desconocimiento de sus órganos constituidos y la rebeldía sistemática para acatar sus decisiones. Ante esta situación fáctica, el Senado declara que para restablecer el orden institucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales de Estado de que se trate, nombramiento que se sujeta a las reglas establecidas en la fracción V del artículo 76 constitucional.

Surge una cuestión importantísima sobre el ejercicio de la facultad senatorial, pues la parte final de dicha fracción establece que “Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”. “Desde luego a este respecto se suscitan las siguientes dudas: ¿Las constituciones locales pueden hacer inaplicables todas las prescripciones contenidas en la fracción citada o simplemente excluir la imposibilidad de que el gobernador provisional nombrado por el Senado sea electo gobernador constitucional “en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria” que aquél expidiere? Esta última hipótesis nos parece inadmisibles, ya que ninguna constitución local puede contrariar la prohibición que se involucra en el artículo 115 de la Carta federal en el sentido de que el gobernador sustituto constitucional o el designado bajo cualquier denominación para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, nunca puede ser electo para el período inmediato. En cuanto a la primera hipótesis apuntada, tampoco es aceptable, puesto que el ejercicio de la consabida facultad entraña como condición de facto imprescindible la desaparición de todos los poderes de un Estado, sin que subsista, en consecuencia, ninguno que pueda aplicar la constitución respectiva para restaurar la normalidad institucional. Por consiguiente, en ninguna de las dos hipótesis que planteamos tiene aplicación la última parte de la fracción V del artículo 76 constitucional atreviéndonos a afirmar que su inclusión dentro de su texto obedeció a una inadvertencia del Congreso Constituyente de Querétaro.”⁴¹⁵

Al dictaminarse por la comisión el artículo 76 del citado proyecto, se previó el caso de que desaparecieran todos los poderes locales como supuesto de la intervención del Senado para

⁴¹⁵ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 708.

nombrar gobernador provisional, pues se consideró que subsistiendo uno solo de éste, de acuerdo con la constitución local correspondiente, podía restablecer la normalidad quebrantada.

La facultad del Senado que comentamos se justifica plenamente. A este respecto Eduardo Ruiz señaló “Una revolución intestina en un Estado, una invasión extranjera, otra cualquiera causa, puede hacer que desaparezca allí la Legislatura y el Gobernador. Antes de la adición constitucional que estudiamos, no había solución legal posible para un caso de esta naturaleza y la fuerza de la necesidad hizo que algunas veces se declarase en estado de sitio el Estado en que la acefalia o la anarquía se habían entronizado.

“La reforma vino a llenar ese vacío, y desde entonces vemos que casi han desaparecido, las disensiones locales que antes con frecuencia turbaban a las entidades federativas. En las pocas veces que ellas han surgido, el Senado obrando con prudencia, y sólo en el extremo caso de una acefalia, ha hecho la declaración correspondiente, y un gobernador provisional, auxiliado por el poder central, ha establecido el régimen constitucional.

¿Es ésto intervenir en la soberanía del Estado? Hemos dicho que los Estados, libres y soberanos en lo que ve a su régimen interior, no son independientes, sino que están unidos en una federación establecida según los principios de la Ley fundamental (Art. 40) y que deben estar organizados bajo la forma de gobierno republicano, representativo y popular (art. 109); luego, si dentro de ellos no hay un régimen político o este régimen es opuesto a las instituciones establecidas por la Ley fundamental, la Federación tiene pleno derecho de exigir que, en obediencia de la Ley suprema, se organicen y que esta organización sea la prescrita por la Constitución. Sólo al pueblo le es concebido el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (art. 39), es decir, al pueblo mexicano, a la Nación entera y según las reglas establecidas para llevar a cabo cualquier reforma constitucional.

“Verdad que en este último caso se afecta en interés de los Estados; pero está afectado de la misma manera el interés popular, el interés de la Nación; y de aquí depende que cualquier alteración en la forma del gobierno pertenezca de derecho, al cuerpo político en general...”⁴¹⁶

Otra de las facultades es la de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de las cuestiones apuntadas se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas

⁴¹⁶ Ruiz, Eduardo, *Diario de los Debates*, Tomo II, p. 326.

(fracción VI). La demarcación del alcance de esta facultad radica en la especificación de lo que deba entenderse por “cuestiones políticas”, ya que cuando se suscita una controversia entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, corresponde su decisión a la Suprema Corte según lo dispuesto por el artículo 105 constitucional. Tratándose de los conflictos entre los poderes de un Estado, el Senado actúa sin sujetarse a ninguna ley, sino al criterio y sensibilidad políticos de sus componentes, lo que está expresamente excluido por la fracción VI del artículo 76 de la Constitución, pues la resolución que en tal caso dicta el órgano mencionado, se deberá pronunciar conforme a las prescripciones de la misma Ley Suprema y de la del Estado correspondiente.

8.3.3. Principios Comunes en el Congreso de la Unión

A) Irrelegibilidad relativa de los diputados y senadores

El artículo 59 constitucional señala “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.⁴¹⁷ “Esta irrelegibilidad que se implantó en el año de 1933, la hemos calificado de relativa, porque sólo opera para el período inmediato y no así para los subsecuentes, a diferencia de lo que sucede en el caso del Presidente de la República, en que es absoluta, según lo declara el artículo 83 de la Constitución. Debe destacarse que la mencionada prohibición no impide que la persona que haya sido senador o diputado pueda ser electo para integrar la Cámara distinta a la que hubiere pertenecido, inclusive dentro del período inmediato, lo que, por otra parte, sucede frecuentemente en la práctica política. Ni la Constitución de 57 ni la vigente antes del año de 1933 contenían la prohibición aludida, cuyo establecimiento obedeció a una razón de congruencia, en el sentido de adoptar relativamente para los diputados y senadores el principio político de no reelección...”⁴¹⁸

⁴¹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 54.

⁴¹⁸ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 715.

El principio de la no reelección fue uno de los lemas de la Constitución. Este principio concebido para el Presidente de la República se limitó más a través de las reformas de 1927 y 1928, hasta que en 1933 se instituyó de manera inexcusable, tal como rige en la actualidad bajo la fórmula de “El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente y con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”(artículo 83).

B) Inviolabilidad de los diputados y senadores

A este respecto, el artículo 61 constitucional establece que “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.⁴¹⁹

Esta disposición consagra lo que se llama fuero-inmunidad, distinta del fuero de no procesabilidad. El fuero constitucional con que están investidos el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de Estado y el Procurador General de la República, debe concebirse bajo dos aspectos: el de inmunidad y el de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales. En ambos casos, dicho fuero opera diversamente, no sólo con relación a sus efectos jurídicos, sino en lo que respecta a los funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución. El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, se consigna de manera única en la Constitución en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos” sin que “jamás puedan ser reconvenidos por ellas”, así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

⁴¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 55.

“Como ya hemos afirmado, tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en su ejercicio funcional. De esta guisa, cualquier miembro del Congreso de la Unión, cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea, en el caso de que esté en funciones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquéllas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su conducta privada”.⁴²⁰

Si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo común y oficial o si su externación implica en sí misma un delito de cualquier orden, operan la inmunidad mencionada en el sentido de que el que opina permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, pero ello no significa que no se promueva contra él, el llamado “juicio político” que puede culminar con su desafuero, a consecuencia del cual, quedaría a disposición de las autoridades judiciales penales correspondientes.

“El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 111 de la Constitución. En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Ley Fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 y por lo que concierne al Presidente de la República; es decir, en esta última hipótesis, a la imposibilidad de que durante el tiempo de la gestión presidencial pueda acusarse al Jefe del Ejecutivo Federal por delitos oficiales o por los que sean diversos de la traición a la Patria y de los graves del orden común”.⁴²¹

La no procesabilidad se explica ante la circunstancia de que mientras no se promueva y

⁴²⁰ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 716.

⁴²¹ *Ibid*, p. 716.

contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado, el procurador general de la República, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador de Justicia del propio Distrito a que alude el artículo 110 constitucional, no quedarán sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. El juicio político es de la incumbencia de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, según se trate de delitos comunes u oficiales y conforme al procedimiento señalado para tal efecto en los artículos 109 al 114 de la Constitución.

C) Exclusividad en el desempeño del cargo

El artículo 62 constitucional establece “Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.”⁴²²

La prohibición señalada por el citado artículo debe extenderse a los organismos descentralizados que no gocen de plena autonomía y a las empresas de participación estatal, pues aunque unos y otras son entidades distintas del Estado, y están dotadas de personalidad jurídica propia, los lazos que tienen son tan estrechos desde el punto de vista económico al Estado, que podrían considerarse como verdaderas dependencias estatales.

La prohibición cesa si el diputado o senador obtienen la licencia de su Cámara para desempeñar algún cargo comprendido en ella, en cuyo caso el interesado deja de ejercitar toda función dentro del órgano legislativo a que pertenezca.

⁴²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 55.

D) Decisiones electorales jurídicamente inatacables

Este principio se estipulaba en el artículo 60 de la Constitución, antes de la reforma de octubre de 1977.

La inatacabilidad se reiteró por las reformas de 1986 y de 1989. Sin embargo la hipótesis mediante la cual, las resoluciones de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión en lo que respecta a la calificación de las elecciones de sus miembros y a las dudas que hubiese sobre ellas, eran definitivas e inatacables, sin que contra ellas hubiese procedido ningún recurso o siquiera el juicio de amparo, devino insubsistente.

8.4. Sesiones de las Cámaras como Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión puede sesionar de formas distintas en las dos cámaras que lo integran, ya sea en forma independiente o conjunta; en este caso constituye una sola asamblea que se reúne en diversas ocasiones, entre las cuales se mencionan las siguientes:

- “ a) Cuando sesiona conjuntamente en la apertura de sesiones ordinarias del primer período, a la que asiste el Presidente de la República para presentar un informe por escrito en el que manifiesta el estado que guarda la administración pública del país, según lo expresado en el artículo 69 constitucional
- b) Cuando a falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, el Congreso si estuviere en sesiones, se constituye en Colegio Electoral para nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos a un presidente interino, expidiendo dentro de los diez días siguientes al de la designación la convocatoria para la elección de Presidente, que deberá concluir el período respectivo”.⁴²³ Cuando el Congreso no está sesionando la Comisión Permanente nombrará a un presidente provisional, y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que designe presidente interino, tal como lo señala el artículo 84 constitucional que a la letra dice “En caso de falta absoluta del Presidente de la República,

⁴²³ Berlín Valenzuela. Francisco. *op. cit.*, pp. 282-83.

ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes al de la asignación del Presidente interino la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir en el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor a dieciocho.

Si el Congreso no estuviese en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, a su vez, designe el Presidente interino y expida la Convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto”.⁴²⁴

c) Otro caso de sesión conjunta del Congreso, establecido en el artículo 85 es la que se realiza al comenzar un período constitucional. Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente es mayor a treinta días, y el Congreso de la Unión no está reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste

⁴²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 73.

resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Cuando la falta temporal se convierte en absoluta, se procederá como lo señala el artículo anterior.

d) El cargo del Presidente sólo será renunciable por causa grave, la cual calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia, como lo establece el artículo 86 constitucional.

e) El Presidente, al tomar posesión de su cargo protestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande". (art. 87 constitucional).

f) El Congreso se reúne igualmente; o en su caso la Comisión Permanente, para aprobar la suspensión de garantías, que solamente el Presidente, con el acuerdo de los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República podrán llevar a cabo en todo el país o en una región, atendiendo a las situaciones contempladas en el artículo 29 constitucional.

"De lo antes expuesto desprendemos que las sesiones conjuntas del Congreso mexicano tienen doble carácter; el primero, solemne, por lo que hace a las sesiones del informe presidencial y la toma de protesta del Ejecutivo y, el segundo, de toma de decisión por tener que designar presidente interino, provisional o sustituto, en los casos mencionados, así como la aprobación de la suspensión de garantías".⁴²⁵

"Dentro del sistema bicameral implantado en nuestra Constitución, cada cámara celebra sus sesiones ordinarias separada e independientemente, dentro del lapso de duración de los dos periodos respectivos, sin que ninguna de ellas pueda prorrogarlos, teniendo el Presidente de la República la facultad de resolver lo que proceda en caso de que no lleguen al acuerdo de concluirlos antes de su fecha de fenecimiento (arts. 65 y 66). No es óbice, pues, para la terminación de los periodos ordinarios de sesiones que queden pendientes de tratarse cualesquiera asuntos por más importantes que sean, ya que la prohibición constitucional de extender dichos periodos después del 31 de diciembre o del 15 de julio de cada año es contundente, sin perjuicio

⁴²⁵ Berlín Valenzuela. Francisco, *op. cit.*, p. 284.

de que si algún negocio público lo amerita, se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias. Esta convocatoria debe formularla la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Presidente de la República y únicamente para que en dichas sesiones se traten el asunto o los asuntos fijados en ellas (Arts. 67, 79, frac. IV y 89 frac. XI).⁴²⁶

Las sesiones extraordinarias pueden celebrarse por una sola de las Cámaras o por ambas como integrantes del Congreso de la Unión, según corresponda la competencia para tratar el negocio o negocios específicos que determine la convocatoria respectiva.

Las sesiones ordinarias se realizan por cada Cámara separadamente para tratar todos los asuntos a que se refiere el artículo 65 que a la letra dice “ El Congreso se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones, el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica”.⁴²⁷ Esta regla tiene una excepción cuando se trate de sesiones extraordinarias del Congreso, pues entonces éstas se celebran conjuntamente, así como en el supuesto que prevé el artículo 69 constitucional que establece “A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.⁴²⁸

8.4.1. Decisiones de las cámaras en sesiones conjuntas

El artículo 84 constitucional dispone para casos de falta absoluta del Poder Ejecutivo que éstos sean resueltos de acuerdo con el año del periodo sexenal que está transcurriendo; si es

⁴²⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 718.

⁴²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, p. 56.

⁴²⁸ *Ibid.* pp. 57-8.

durante los primeros dos años y si el Congreso estuviese en sesiones, éste se constituye en Colegio Electoral y concurriendo por lo menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino, siendo el propio Congreso el que expide la convocatoria para la elección de un nuevo Presidente. Cuando el Congreso se encontrare en receso, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para el mecanismo antes expuesto. Si la falta es durante los cuatro últimos años del período respectivo, el Congreso designa presidente sustituto para concluir el tiempo restante; procediendo de acuerdo con lo establecido anteriormente, del mismo modo si está en receso.

Por su parte el artículo 85 constitucional establece “ Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido, y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta de Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Si la falta, de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior”.⁴²⁹

“La diferencia entre la designación del presidente interino o sustituto hecha por el Congreso estriba en que para ella se necesita un quórum calificado de por lo menos las dos terceras partes del total de los miembros de las cámaras, mientras que la renuncia del Ejecutivo puede ser calificada con un quórum normal, es decir, por más de la mitad de los parlamentarios.”⁴³⁰

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 73-74.

⁴³⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. *op. cit.*, pp. 287-88.

Por su parte el artículo 68 constitucional establece “Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra”⁴³¹.

En cuanto a la suspensión de garantías que se detalló en este capítulo, el Congreso en sesión conjunta es quien la determina y no así la Comisión Permanente quien sólo aprueba la suspensión.

“Si analizamos detenidamente la toma de decisiones en forma conjunta entre las cámaras de Senadores y de Diputados, se observa la importancia política que tienen las sesiones conjuntas, ya que los parlamentarios designarán al titular del Poder Ejecutivo, en los casos de ausencia absoluta o temporal del Presidente en funciones; con ello, se advierte que las cámaras no se limitan a elaborar leyes, sino que tienen otras muchas atribuciones, entre ellas la de ser partícipes de la vida política de la nación.

Su función deliberativa queda de manifiesto en las hipótesis planteadas; por ejemplo, cuando deciden qué facultades extraordinarias tendrá el Ejecutivo federal en caso de suspensión de garantías; lo que implica realizar previamente un análisis de la situación de emergencia en que se encuentra el país o una región determinada, decidiendo, en primer término, si aprueba la suspensión y, en segundo lugar, el tipo de facultades que otorga al Presidente.

8.4.2. El quórum

Para que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya quórum, es decir, que esté reunido cuando menos determinado número de representantes. Una vez que está satisfecho el quórum, las resoluciones se adoptan por mayoría. “La mayoría es, pues, el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el quórum.”⁴³²

⁴³¹ *Ibid*, p. 57.

⁴³² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 280.

8.4.3. Reglas del quórum en el Senado

El quórum en el Senado se consigna en el artículo 63 constitucional que establece “Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

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

Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones”.⁴³³

Existe sin embargo un quórum especial respecto a la Cámara de Diputados, previsto en el artículo 84. Cuando en los casos que señala dicho artículo y el siguiente designa el Congreso al Presidente de la República, se necesita para integrar el Colegio Electoral la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras, es decir, un

⁴³³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 56-7.

quórum que para el Senado es normal, pero que para la otra Cámara es especial, pues el quórum ordinario de esta última no es de dos tercios, sino de más de la mitad de sus miembros.

“Existe, además, un caso en que se quebranta la regla de que no puede haber actuación parlamentaria sin quórum, y es aquel a que se refiere el artículo 63 cuando dispone que los miembros presentes de una y otra Cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por este solo hecho que no aceptan su cargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. En la hipótesis del precepto, se reúne la Cámara sin quórum y toma tres decisiones sucesivas: prevenir a los ausentes que se presenten, llamar a los suplentes, convocar a nuevas elecciones. Tales medidas obedecen a la necesidad de salvar el obstáculo de que las Cámaras se hallen impedidas indefinidamente de realizar sus labores”.⁴³⁴

Hamilton censuró el sistema que exige las dos terceras partes del número total de miembros porque en muchos casos equivale en la práctica a la unanimidad; señalando lo siguiente “La historia de toda organización política en que este principio ha prevalecido, es una historia de impotencia, de perplejidad y desorden”.⁴³⁵

“Una vez que por reunirse el quórum la Cámara puede actuar, las decisiones se toman generalmente por mayoría de los *miembros presentes*. No hay ningún caso en que decida la minoría ni hay alguno en que se exija la unanimidad. La excepción a la regla consiste en que según los artículos 109 y 111, la decisión de cada una de las Cámaras para privar del fuero a los funcionarios que lo tienen debe tomarse por mayoría absoluta (en el caso del primer artículo) y por dos tercios (en el del segundo) del número total de miembros que formen cada una de las Cámaras; el cómputo de los votos se hace sobre el total de miembros, no sobre el total de los presentes que integran el quórum”.⁴³⁶

Hay dos clases de mayorías: la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos

⁴³⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 281.

⁴³⁵ Hamilton Alexander, Jay, John, y Madison, James, *El federalista, o la nueva Constitución*; trad. De Gustavo R. Velasco, FCE, México, 1957, LXXV.

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 281.

proposiciones; es impropio que la mayoría absoluta esté formada por la mitad más uno del total de votantes, pues cuando dicho total está formado por un número impar, la mitad exacta es imposible; la expresión correcta que emplea la Constitución de 1824 es la que señala que el quórum se integra por más de la mitad del total.

La mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.

Por ejemplo, si la Cámara de Diputados tiene un total de 180 representantes, el quórum para abrir sus sesiones requiere un mínimo de 91 diputados, que es más de la mitad. Suponiendo que está reunido ese mínimo, el proyecto que se presenta para ser aprobado o rechazado ofrece un caso de mayoría absoluta, porque se debe decidir entre una proposición afirmativa y una negativa; de las dos proposiciones triunfará la que tenga a su favor un mínimo de 46 votos, que constituyen más de la mitad del total de 91 votantes.

“Si ante la Cámara integrada con ese mismo quórum se presenta una terna de candidatos para ser elegido uno entre los tres, es un caso de mayoría relativa y resultará electo aquel que obtenga mayor número de votos, que en ningún caso podrá ser menos de 31, porque si alguno de los tres recibe 30 votos, la suma restante de 91, distribuida entre los otros dos candidatos, dará a alguno de los dos por lo menos 31 votos; en cambio, el mínimo de 31 votos no asegura el triunfo, porque de los 60 votos restantes puede reunir más de 31 cualquiera de los otros dos candidatos”.⁴³⁷

La Constitución establece excepciones a la regla general sobre la mayoría absoluta y la mayoría relativa. Los casos en que por tratarse de un dilema, debería decidir la mayoría absoluta y sin embargo, la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes. El artículo 72 establece “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 282.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales;

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones;

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte; o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la Cámara revisora por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta, de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes;

- f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;
- g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;
- h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;
- i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara;
- j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.⁴³⁸

“Al iniciarse el periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República debe presentarse personalmente ante el Congreso, reunido en una sola asamblea, con objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Dispónelo así el artículo 69, con el propósito sin duda, no sólo de informar a las Cámaras de la labor del Ejecutivo, lo que podría hacerse con la remisión del informe escrito, sino también para que el Presidente haga en persona, una cortesía al que es constitucionalmente el primero de los Poderes. Fuera de ese caso y del de la protesta al tomar posesión de su encargo, en ninguno otro el Jefe del Ejecutivo debe presentarse ante las Cámaras”.⁴³⁹

En el párrafo inicial del artículo 70 dice “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de

⁴³⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 58-61.

⁴³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 284.

ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”⁴⁴⁰

“En el art. 70 la Constitución opone ley a decreto esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio en la acepción que tiene la palabra “ley” en el art. 133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos. En el artículo 14, “ley” es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, “ley” es toda obra del Congreso o de alguna de las Cámaras aunque sea inconstitucional”.⁴⁴¹

El proceso de formación de leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o de decreto.

No cualquier persona tiene la facultad de iniciar leyes o decretos, sino únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados.

El artículo 71 dispone “ El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates”.⁴⁴²

La evolución legislativa en México está subordinada a aquellos funcionarios que la

⁴⁴⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 58.

⁴⁴¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 284-85.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 58.

Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que respecta a las iniciativas de los particulares, la Constitución implícitamente las rechaza al otorgar el derecho relativo tan sólo a los funcionarios que enumera el artículo 71; sin embargo, el Reglamento del Congreso las tiene en cuenta, pues su artículo 61 establece “Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si debe tomarse o no en consideración estas peticiones”. Así queda subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma o no en cuenta la petición de los particulares, a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la sola voluntad de una de sus Comisiones.

Debe comprenderse que cuando se admite una proposición de particulares, la hace suya la Comisión para presentarla como iniciativa propia, pues si se presentara como iniciativa de particular se infringiría el artículo 71, reconociendo la facultad de iniciar a quien carece constitucionalmente de ella. “Regístrase, sin embargo, un caso en que la promoción de particulares alcanza rango constitucional, lo que ocurre cuando en ejercicio de la acción popular, se denuncian ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación (art. 111, párrafo cuarto).

De las tres clases de funcionarios que gozan del derecho de iniciativa, justificase sobradamente que la de los diputados y senadores tenga tal derecho, pues a ellos incumbe la función de legislar, cuyo comienzo está en la iniciativa. Dentro del sistema federal, justificase igualmente que las legislaturas de los Estados tengan derecho a formular las proposiciones ante el Congreso de la Unión. Y en cuanto al Presidente de la República, nuestra Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos”.⁴⁴³

El Ejecutivo Federal está en aptitud de proponer a las Cámaras proyectos. De hecho, son las iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen la atención de nuestras Cámaras,

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 286.

lo cual se debe no solo al desconocimiento y la ignorancia de los legisladores, sino también al fortalecimiento del poder Ejecutivo.

Aun cuando el artículo 71 no restringe la facultad de iniciativa de los titulares a quienes la reconoce, de otros textos legales, y en ocasiones de la naturaleza misma del acto que se inicia, debe inferirse que la iniciativa compete exclusivamente a determinado titular.

“Hablemos en primer término de las iniciativas reservadas al Presidente de la República. Cuantas veces se requiera para la validez constitucional de un acto del Jefe del Ejecutivo la aprobación del Congreso o de una de las Cámaras, el único que puede solicitar esa aprobación es el copartícipe del acto, es decir, el Presidente de la República. En verdad se trata en este caso de algo más que de una simple iniciativa. Cuando el Presidente envía un proyecto de ley al Congreso, en ejercicio ordinario de su derecho de promoción, la ley votada por el Congreso es acto legislativo que en su totalidad a éste corresponde, pues el autor de la iniciativa se redujo a poner en actividad el cuerpo deliberante, sin participar en su resolución. En cambio, cuando el Presidente solicita la aprobación de algún nombramiento que constitucionalmente la requiera (Ministros de la Corte, agentes diplomáticos, etc.), del acto resultante son coautores el Presidente que hace el nombramiento y la Cámara que lo aprueba”.⁴⁴⁴

En materia hacendaria se ha discutido si es facultad exclusiva del Presidente la iniciativa del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos. A falta de disposición expresa, deberá estarse a la regla general del artículo 71; pero es lógico que sólo el Ejecutivo, a través de un mecanismo técnicopolítico de la Secretaría de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la administración.

Por su parte Manuel Herrera y Lasso aduce una razón de peso derivada del texto de la Constitución vigente “La facultad que se les asigna (a los diputados), es, estrictamente, la de aprobar el presupuesto. No dice la Constitución formarlo y aprobarlo, sino simplemente aprobarlo. Y en el léxico constitucional la acción de aprobar nunca incluye la de iniciar. Cada vez-y son profusos los textos-que una resolución se somete a la aprobación del Congreso, de una Cámara o de la Comisión Permanente, es el Ejecutivo quien propone”.⁴⁴⁵

Otros casos en que se limita el derecho de iniciativa es aquél en el cual los miembros de la

⁴⁴⁴ *Ibid*, p. 286.

⁴⁴⁵ *Diario “Excelsior”*, 14 de octubre de 1950.

Cámara no pueden promover ante la otra Cámara. Así los senadores jamás podrán iniciar “leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas”, ya que su conocimiento corresponde primero a la Cámara de Diputados (art. 72, “h”). Por la misma razón, sólo los diputados y senadores tienen, dentro de sus respectivas Cámaras, el derecho de iniciativa cuando se trata de facultades exclusivas, salvo aquellas en que la promoción está reservada a otro órgano.

Existen ciertos casos en que la Constitución reconoce un derecho sustancial que va acompañado del correspondiente derecho de acción, ejercitable este último ante las Cámaras. Sólo así puede entenderse la situación prevista por el artículo 73 fracción III, donde el derecho sustancial de las fracciones territoriales que reúnen los requisitos constitucionales para ser erigida en Estado es fácil de descubrir por una parte; y por otra parte, la potestad constitucional de esas mismas fracciones territoriales para requerir el Congreso a fin de que las erija en Estado. Este último es el derecho de acción, reservado al portador del derecho sustancial. Sólo pueden iniciar la ley respectiva las entidades que consideran tener derecho a ser erigidas en Estado; pero lo que aquí ocurre propiamente es que la iniciativa no es sino la forma parlamentaria del derecho de acción. Lo mismo acontece cuando se solicita la admisión de nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal (art. 73 frac. I); cuando dos o más Estados someten al Congreso la aprobación de sus arreglos sobre límites (art. 73, fracción IV); cuando los Poderes de un Estado acuden al Senado para resolver sus cuestiones políticas (76 fracción VI).

“El artículo que venimos comentando consagra una diferencia fundamental en la tramitación entre las iniciativas del Presidente de la República, de las legislaturas de los Estados y de las diputaciones por una parte, y la de los diputados y senadores que no forman diputación, por la otra: las primeras pasarán desde luego a Comisión; las segundas se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.⁴⁴⁶

Para el despacho de los negocios de cada una de las Cámaras, los miembros de las mismas se distribuyen en Comisiones, las que señala en número de cuarenta y siete el artículo 66 del Reglamento. Las iniciativas del primer grupo referido pasarán a la Comisión respectiva; las del segundo grupo, cuya tramitación reserva la Constitución al Reglamento, deben tener lógicamente un trámite distinto al anterior.

⁴⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 289.

No por ello debe estimarse inconstitucional que el artículo 56 del Reglamento iguale en la secuela del procedimiento a todas las iniciativas, cuando dispone que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Lo que el Reglamento no puede hacer es alterar el trámite que la Constitución asigna a las iniciativas privilegiadas.

“El art. 57 del Reglamento establece que las proposiciones que no sean iniciativas de ley, presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a varios trámites, los cuales consisten en que la proposición se lleve directamente ante la Cámara, para que ésta decida si se admite o no a discusión; en el primer caso se pasará a la Comisión y en el segundo se tendrá por desechada”.⁴⁴⁷

Es esta última tramitación la que debe servir para tratar las proposiciones, sean o no iniciativas de ley, emanadas de diputados o senadores, que no integren diputación.

Tratándose de tales iniciativas hay un trámite previo, que no existe respecto de las demás y que estriba en consultar a la Cámara si la proposición debe pasar o no a Comisión.

La Constitución establece que las demás iniciativas que pudieran ser privilegiadas, como las del Presidente, de las legislaturas y de las diputaciones, merecerán siempre el estudio y dictamen de la Comisión respectiva, para que posteriormente la Cámara las apruebe, modifique o rechace.

“En la primitiva Constitución de 57, el art. 71 disponía en sus escasos renglones que los trámites para la formación de las leyes, previstos por el art. 70, podrían estrecharse o dispensarse en caso de urgencia notoria, por el voto de dos tercios de los diputados presentes. Dichos trámites suponían la existencia de una sola Cámara, pues era el unicameralismo el sistema entonces en vigor, y consistían esencialmente en el dictamen de la Comisión, o en una o dos discusiones, en pasar al Ejecutivo copia del expediente para que manifestara su opinión, de ser favorable la cual se votaría desde luego la ley y, en caso contrario, se pasaría nuevamente el asunto a Comisión y en seguida a discusión y votación”.⁴⁴⁸

Cuando en el año de 74 se introdujeron el bicameralismo y el veto, Lerdo de Tejada, autor de

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 290.

⁴⁴⁸ *Ibid*, p. 290.

las reformas, modificó de modo sustancial los artículos 70 y 71, estableciendo minuciosamente la tramitación, en ambas Cámaras, de la formación de las leyes y decretos. Se establecieron en la Constitución todos los detalles en los trámites y no se reservó para el Reglamento lo que a éste corresponde, conforme a una acertada técnica legislativa.

La Constitución de 1917 tomó para sí aquella tramitación, a excepción de lo relativo al fortalecimiento del veto.

El artículo 72 contiene una serie de incisos que explican la tramitación regular de una iniciativa que pasa sucesivamente por las dos Cámaras.

La regla general es que para el conocimiento general de un asunto puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, puesto que ambas tienen la misma competencia. El inciso h establece que la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras. Pero esta regla tiene excepciones consignadas en el propio inciso "Con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados". Las contribuciones de dinero y de sangre afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales; de allí que deba conocer de dichas contribuciones la Cámara genuinamente popular antes que la que representa a los Estados, a fin de que si la Cámara de Diputados desecha el proyecto, no puede volverse a presentar en las sesiones del año como lo establece el inciso g.

"En cierto modo también es excepción a la expresada regla general la siguiente disposición del inciso "i": "Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara". En la hipótesis, la elección de Cámara de origen, que fue potestativa en un principio, conforme al inciso "h", desaparece y se impone la obligación de que conozca en primer lugar la Cámara que no ha revelado ser morosa; es decir, se convierte en Cámara de origen la que estaba llamada a ser Cámara de revisión".⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ *Ibidem*, pp. 291-2.

-Casos que pueden presentarse durante la tramitación:

Primer caso.- El proyecto es rechazado en la Cámara de origen: según el inciso “g”, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. Al rechazar de plano el proyecto, se manifiesta la voluntad terminante de la Cámara para no tomarlo en cuenta; sería ocioso insistir durante el mismo período de sesiones; si se presenta en el que sigue, las circunstancias pueden haber cambiando y en ese caso sí se justifica una nueva presentación del proyecto.

Segundo caso.- El proyecto es aprobado en la Cámara de origen: pasa a su discusión a la otra primera parte del inciso “a”). No puede pasarse por alto que el artículo citado reglamenta la tramitación sucesiva de un asunto en las dos Cámaras; una vez concluida la tramitación en una Cámara, por la aprobación del proyecto, éste debe pasar a discusión y votación de la otra Cámara.

Tercer caso.- Una vez el proyecto en manos de la Cámara revisora, es rechazado totalmente por ésta: volverá a la Cámara de origen con las observaciones que le hubiese hecho la revisora; si examinando de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración; si la Cámara revisora lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo, pero si lo reprobare no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones (inciso “d”). Surge así la oportunidad para cada Cámara para que en una nueva discusión consideren su punto de vista en presencia de las observaciones de la otra Cámara; si después de esa reconsideración no se ponen de acuerdo, sería inútil que la Cámara de origen insistiera ante la revisora, por lo que el proyecto no podrá volver a ser presentado en el mismo período de sesiones.

Cuarto caso.- “La cámara revisora rechaza parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la Cámara de origen: la nueva discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, las adiciones o reformas, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados; si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación; si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverán a aquélla para que tome en

consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación; si la Cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto volverá a presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones posteriores (“e”). Se exige la voluntad de ambas Cámaras para que ellas decidan si el proyecto aprobado sólo parcialmente, es bastante para llenar las funciones de la ley. Puede suceder que la falta de mandamientos esenciales en el proyecto, haga inútil la promulgación de la parte que se aprobó. “Ese criterio inspiró el precepto final del inciso que comentamos, donde terminantemente se dice que las Cámaras deberán decidir si se promulga o no la parte aprobada. Y es ese mismo criterio el que debe servir para entender otra expresión, esa sí ambigua o errónea, del propio inciso “e”, que es aquella donde se asienta que si la Cámara revisora desecha en una segunda revisión las reformas o adiciones por ella misma propuestas en la primera, entonces “el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo. El error está en suponer que en ese caso el proyecto ha sido aprobado parcialmente; y no es así, porque desde el momento en que la Cámara que propuso las adiciones o reformas, las retira en la segunda revisión, el proyecto original ha sido aprobado ‘íntegramente’”.⁴⁵⁰

Quinto caso.- El proyecto es aprobado en su totalidad por ambas Cámaras: se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente (inciso “a”, segunda parte).

Se entiende que el Ejecutivo no tiene que hacer observaciones cuando no devuelve el proyecto, con aquellas, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, pues en este caso deberá hacerse en el primer día útil en que el Congreso esté reunido (inciso “b”).

Sexto caso.- Recibido el proyecto por el ejecutivo, éste lo objeta en todo o en parte,

⁴⁵⁰ *Idem.* p. 293.

oportunamente.

Regresa entonces el proyecto con las observaciones del Ejecutivo a la Cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del total de votos de cada Cámara, el proyecto será ley o decreto y pasará al Ejecutivo para su promulgación (inciso “e”). Ese es el caso del veto que ya se señaló.

En el punto establecido concluye la labor del Congreso y comienza con la promulgación, la actuación del Ejecutivo.

El inciso “f” establece que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

El precepto es superfluo, pues todo acto legislativo que interpreta, reforma o deroga una ley o decreto, es a su vez ley o decreto, en cuya confección no habría motivo alguno para seguir un trámite distinto del ordinario. Además no es Legislativo, sino el Judicial, el Poder que interpreta la ley, por lo que la palabra “interpretar” está empleada en la acepción de “aclarar”, que no es la que técnicamente le corresponde.

En el inciso “j” se asienta que el Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, ni tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

8.5. La Comisión Permanente

La existencia de la Comisión Permanente como órgano del Congreso de la Unión, se explica en función del hecho de que este no sesiona ininterrumpidamente todos los días del año; de que, por razones de índole política, se ha considerado que es necesario que entre en receso; ahora lo hace dos veces al año. Esto es común a todo parlamento u órgano legislativo; de darse otro supuesto, que el Congreso de la Unión no reconociera reposo, llevaría, por razones obvias, a buscar la supresión de ese apéndice legislativo.

8.5.1. Naturaleza

El artículo 107 de la ley orgánica del Congreso dispone que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión; la constitución se limita a ubicarla dentro del apartado normativo de ese poder, a determinar el número de sus miembros y precisar sus atribuciones.

Ante el imperativo inherente a la naturaleza de todo cuerpo legislativo, sea parlamento o congreso, de que no debe ni puede estar reunido todos los días del año, pero ante el hecho teórico y real de que una autoridad ejecutiva, sobre todo hispana o mexicana, tiende a exceder el campo de acción que legalmente le corresponde, como un instrumento de control y vigilancia, se previó como solución la existencia de un apéndice que actuara en los recesos anteriormente prolongados del órgano legislativo. “En la Constitución de 1824 aparecen como primeras atribuciones del consejo de gobierno, antecedente de la comisión permanente, las de “Velar sobre la observancia de la Constitución, del acta constitutiva y leyes generales. Hacer al presidente las observancias que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión. En esto los legisladores mexicanos siguieron a la Constitución de Cádiz “Artículo 160. Las facultades de esta diputación son: Primera: Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas cortes de las infracciones que haya notado”. Es en este contexto como surgió el órgano en el constitucionalismo moderno y, de alguna manera, en un contexto parecido había surgido la institución en las cortes de Aragón, en que se le confiaba como misión la de velar por el respeto y observancia de los fueros”.⁴⁵¹ Legalmente la comisión permanente es parte del poder legislativo, un análisis detallado de sus facultades lleva a la conclusión de que suplente al propio congreso o al senado; pero no sustituye a la cámara de diputados. Lo hizo durante algún tiempo por lo que tocaba a la ratificación de los magistrados del tribunal superior del Distrito Federal.

La comisión permanente no es un poder, no es una cuarta rama en que se haya dividido la

⁴⁵¹ Sobre los antecedentes, naturaleza, facultades y limitaciones de la Comisión Permanente véase la obra realizada por el seminario de derecho constitucional de la facultad de derecho y ciencias sociales de Montevideo, dirigido por Justino Jiménez de Arechaga, *La comisión permanente*, Montevideo, 1945.

acción gubernativa; ello, a pesar de que cuando menos por lo que hace a dos atribuciones: la acción gubernativa y la de nombrar presidente provisional Miguel Lanz Duret sostiene "...hay que desarraigar por completo de nuestros prejuicios constitucionales la idea de que la Comisión Permanente es un Poder".⁴⁵²

El sistema normativo relacionado con la comisión permanente, por estar referido a un órgano de actuación limitada y excepcional deber ser interpretado, en forma restrictiva, limitada. En principio por ser un órgano, sólo goza de atribuciones, únicamente los poderes gozan de facultades.

Por descuidos al reformar la Constitución, se ha ido perdiendo esta distinción, rigurosamente determinadas por ella; no son susceptibles de ser aumentadas mediante actos del Congreso de la Unión, actuando como legislador ordinario, ni por el Presidente de la República, en una de sus facultades extraordinarias; mucho menos lo puede hacer ella misma. Ese es el principio general que se desprende del primer párrafo del artículo 79 "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes..." La *ratio legis* del precepto es evidente: impedir que un reducido número de legisladores asuma, temporal o definitivamente, en términos particulares o generales, las funciones que por mandato constitucional sólo deben corresponder al órgano legislativo que, con el fin de evitar precipitaciones, se ha dividido en dos cámaras, de composición diferente y regulado en forma detallada su organización y funcionamiento".

La actuación de la comisión permanente ha sido limitada doblemente: en el tiempo, por cuanto a que únicamente actúa en los recesos del Congreso; y por materia, por cuanto a que, como se ha afirmado, sólo tiene competencia por lo que hace a los conceptos expresamente determinados por la Constitución. No puede ir más lejos.

De alguna forma están en lo correcto, tanto el artículo 176 del reglamento para el gobierno interior cuando dispone "Las facultades de la Comisión Permanente son las que le confieren y señalan los artículos...de la Constitución Federal". Como el artículo 107 de la ley orgánica del congreso: "La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁵² Miguel Lanz Duret. *Derecho constitucional Mexicano*, Norgis Editores, México, 1959, p. 199.

No obstante lo dispuesto por el precepto constitucional, es frecuente que en las leyes secundarias o en la práctica el número de atribuciones de la Comisión Permanente se vea acrecentado; en la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857, dada por el Presidente Comonfort se disponía “Cuando haya **vacantes** que cubrir o por alguna causa no se hubieren verificado las elecciones ordinarias de Distrito, el Congreso general, o en sus recesos, la diputación permanente, convocará a elecciones extraordinarias, fijando prudencialmente los días en que se deban verificar...” Recientemente la Comisión Permanente tomó la protesta y los magistrados al tribunal electoral, acto que aunque no tiene mayor trascendencia jurídica, excede el campo de acción que a dicha comisión le ha fijado la Constitución.

Don Ramón Rodríguez señaló “De aquí se deduce que las facultades que a ésta se confieren deben ser sólo las muy precisas para atender a objetos de notoria urgencia que no admitan decisión. “La ley electoral del 12 de febrero que en muchos casos parece que tuvo por objeto reformar la Constitución, concede a la diputación permanente una facultad que no le otorga la ley fundamental, cual es la de convocar a elecciones extraordinarias cuando haya vacantes que cubrir o por alguna causa no se hubieren verificado las elecciones ordinarias de Distrito”.⁴⁵³

No es posible mezclar esta disposición con el texto constitucional por la contradicción en que se encuentran, concediendo la Ley Orgánica facultades que no concede la constitución; pero como ésta es la Ley Suprema de la República, sus preceptos deben ser acatados antes que los de cualquiera otra.

“Sin embargo, la diputación permanente ha hecho uso de esta facultad anticonstitucional convocando a elecciones de diversos funcionarios públicos y entre otras a la de Presidente de la República, en virtud de la cual desempeña este cargo el jefe actual del poder ejecutivo”.⁴⁵⁴

El que en el artículo 79 se disponga “...además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución...” es algo real. En los artículos 29, 37, 76 frac. V, 84, 85, 87, 88, 97, 98, 99, 100 y 235 se contienen diferentes atribuciones y obligaciones de la Comisión Permanente. El artículo 176 del reglamento para el gobierno interior consigna un anacronismo por cuanto a que en la actualidad la Comisión Permanente no tiene injerencia en lo relacionado con el Distrito

⁴⁵³ Ramón Rodríguez, *Derecho constitucional*, UNAM, 1978, p. 672.

⁴⁵⁴ *Idem*, pp. 673 y 674.

Federal, anteriormente, cuando no existía la asamblea de representantes, se le autorizaba a ratificar los nombramientos de magistrados al tribunal superior del Distrito Federal que hacía el Presidente de la República.

“Desde el descuido con que se redactó el actual artículo 79 le es aplicable la crítica que don Ramón Rodríguez hizo del artículo 74 de la Constitución de 1857 “Este es uno de los muchos descuidos y faltas sustanciales y formales que se notan en nuestra Constitución; sin que pueda decirse que se omitió mencionar esta facultad en el artículo 74 por estar ya expresamente concedidas en el 29 y 84. La facultad de ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules y la de recibir la protesta al Presidente de la República y a los individuos de la Suprema Corte de Justicia, le está expresamente concedida en los artículos 85 frac. III; 83 y 94, y sin embargo se consignan en el 74 lo cual prueba evidentemente que se incurrió en una falta o al expresar éstas o al omitir aquella”.⁴⁵⁵

8.5.2. Denominación

En 1824 la Comisión Permanente era llamada consejo de gobierno y estaba integrada sólo por senadores; formaba parte de él uno de los dos que representaban a un estado y eran designados por las legislaturas (art. 113). En la Constitución de 1836 se le dio una formación plural, se integraba por cuatro diputados y tres senadores, en esa virtud era impropio la denominación que se le daba de diputación permanente (art. 57).

En la Constitución de 1857 subsistió la misma denominación del 36 y ello con toda propiedad, puesto a que el Congreso de la Unión originalmente estaba integrado por una cámara, la de diputados había un legislador por cada estado y territorio y era nombrado por el propio Congreso (art. 73). En 1874 se cambió tanto el nombre como la integración; se le denominó Comisión Permanente, por cuanto a que formaban parte de ella miembros de ambas Cámaras, se fijó su número en veintinueve, de los cuales quince debían ser diputados y catorce senadores; por un descuido se conservó como título de capítulo el de diputación permanente.

El nombre asignado en 1874, que aún se conserva, tiene como antecedente el artículo 53 del proyecto de constitución del 26 de agosto de 1842, suscrito por Juan José Espinosa de los

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 673.

Monteros, Marián Otero y Octavio Muñoz Ledo, que se reitera en el artículo 47 del proyecto de Constitución del 2 de noviembre de 1842.

La denominación de comisión que se dio a este órgano es el apropiado para una de las clases de funciones que se le atribuyeron en la Constitución de 1857, la de “Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de qué ocuparse” (Art. 74, frac. IV).

8.5.3. Integración

La Comisión Permanente se integra por treinta y siete miembros; su composición es plural, en esto se sigue el modelo del 1874; diecinueve son diputados y dieciocho senadores. Para evitar su desintegración o imposibilidad para poder sesionar válidamente, desde 1980, se ha dispuesto que por cada propietario se nombre un suplente, al que la constitución denomina sustituto (art. 78).

“La falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Permanente en relación con el número de cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso ni a los Estados, pero sobre todo, la Permanente no responde sino al sentir de la mayoría que predominaba en cada Cámara en el momento de designar a los miembros de la Comisión”.⁴⁵⁶

El por qué se integraba de veintinueve miembros y no de más o de menos, la establece don Eduardo Ruiz “La naturaleza de estos asuntos demuestra la necesidad de que la comisión se componga de diputados y senadores, habiéndose escogido un número impar que aproximadamente dé el resultado de un representante o senador para cada uno de los Estados, Distrito Federal y Territorios. Si el número fuese par, podría suceder que se empataran frecuentemente las votaciones”.⁴⁵⁷

A los miembros de la Comisión Permanente los nombran sus respectivas cámaras en la última sesión ordinaria de cada una de ellas (art. 78); la propuesta debe provenir de la gran comisión (art. 105, frac. I de la Ley Orgánica); duran en el cargo el tiempo que comprende el receso respectivo; así los designados en diciembre durarán en su cargo dos meses y medio y los

⁴⁵⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1980, p.428.

⁴⁵⁷ Eduardo Ruiz, *Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1978, p. 283.

designados en abril también cuatro meses. No hay impedimento legal para que sean reelectos.

Existe la figura de la suplencia; la Constitución tiene la precaución de disponer que el nombrado para suplir debe ser legislador en ejercicio, para el caso no importa que sea propietario o suplente.

La providencia tiene como razones de ser el impedir que se acreciente el número de legisladores en forma irregular y el evitar que se confíen funciones a personas que sólo deben actuar a falta del titular.

La preponderancia de los diputados sobre los senadores viene de la reforma de 1874, la motivaron tres circunstancias: una, respetar la idea de que en la Cámara baja la de diputados, residía la representación nacional, que sus miembros representaban al pueblo y que este, en la teoría de la soberanía lo era todo, por lo que debían ser mayoría las otras, el hecho de tener mayor número de miembros y de ser más antigua la Cámara de Diputados.

La ley orgánica del Congreso se encarga de neutralizar los eventuales efectos nocivos que pudieran derivar de esta preponderancia; su artículo 119 dispone la alternancia en los puestos directivos, en un período ejercen la presidencia y la vicepresidencia los diputados y en el otro, los senadores.

El período de duración de una mesa directiva de la Comisión Permanente es de cuatro meses, aunque frecuentemente es un poco más: se da este último supuesto en los casos en los cuales las cámaras que integran el Congreso de la Unión determinen con vista a lo dispuesto por el artículo 66 constitucional poner fin en forma anticipada a un período ordinario de sesiones.

El que órganos directivos de un cuerpo colegiado tengan tan prolongada duración es algo excepcional en un sistema presidencialista. En efecto, de conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso, la mesa directiva de cada una de las Cámaras, tiene como plazo de ejercicio el de un mes, y existe, además, la prohibición de reelección durante el mismo período; la providencia está encaminada a impedir que alguien se perpetúe en el poder, domine a su cámara y tenga poder suficiente o beligerancia como para buscar un enfrentamiento con los restantes poderes. Este peligro no existe por lo que hace a la Comisión Permanente dada la reducida cuota de poder que le ha sido asignada; pero con providencia suplementaria se ha adoptado el principal de alternancia a que se ha hecho mención anteriormente.

La notificación que debe hacerse a los restantes poderes federales, así como las autoridades de los estados, de la integración de la mesa directiva y a que hace referencia el artículo 111 de la

Ley Orgánica, está muy lejos de ser un mero formalismo, está encaminada a identificar centros de autoridad legal.

8.5.4. Funcionamiento

La Constitución no determina cuál es el quórum con que puede sesionar válidamente la comisión permanente; tampoco lo hacen la ley orgánica ni el reglamento. No existe un principio general que regule esta materia. En principio debe quedar descartada como posibilidad el que a las sesiones deban concurrir todos sus miembros para estimarlas válidas; ésto no es admisible en ningún cuerpo colegiado.

El artículo 109 de la Ley Orgánica, por su deficiente redacción, consigna un absurdo; gramaticalmente a la sesión instaladora deben concurrir todos los miembros designados para integrarla.

En los hechos, el quórum se maneja de una manera práctica; dado a que en su integración concurren diputados y senadores, a que éstos provienen de diferentes partes de la República y que para poder actuar tienen necesidad de trasladarse cuando menos una vez por semana a la Ciudad de México; de que los legisladores tienen encomendadas a su vez diferentes funciones de tipo político en relación con los partidos de los que provienen, el quórum se ha fijado en más de la mitad de sus miembros.

Don Manuel Herrera y Lasso afirmó “Por práctica consuetudinaria-empírica, no legal-la Comisión Permanente, que no es areópago sino una camarilla, integra su quórum con quince de sus veintinueve miembros; de modo que, en términos mínimos, el voto de ocho puede aprobar la suspensión”.⁴⁵⁸

8.5.5. Las Votaciones

La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Dispone el artículo 114 de la Ley Orgánica del Congreso. Para considerar aprobado un negocio, cuando se reúne el quórum mínimo, se requerirán cuando menos diez votos. Esta es la

⁴⁵⁸ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Editorial Jus, México, 1964, p. 164.

regla general; tiene excepciones, una de ellas es la relacionada con la convocatoria al Congreso o a alguna de las cámaras a un período extraordinario de sesiones y la otra es la designación de gobernador provisional en los casos de haber desaparecido los poderes de un estado (arts. 79, frac. IV y 76 frac. V), que requieren del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes.

“En los casos previstos en los artículos 76, frac. V y 79, frac. IV, si a la reunión en que se deba actuar en cumplimiento de dichos preceptos asiste el quórum mínimo; o sea diecinueve miembros, es preciso adoptar la resolución por virtud de la cual se haga el nombramiento o se acuerde la convocatoria, cuando menos contando con el voto aprobatorio de trece de sus miembros. Es de advertirse que la constitución, en casos que estiman graves, requiere una mayoría especial, pero este principio no se observa por lo que toca al artículo 29, la suspensión de garantías, por no existir texto expreso que disponga algo otra cosa, puede ser aprobada por simple mayoría de los miembros presentes en la sesión. Lo que pudiera explicar la omisión es el hecho de que en la materia, la constitución hace recaer la responsabilidad directa del acto en el presidente de la república; es él quien determina el momento, las circunstancias y modo; queda a la comisión permanente sólo decir sí o no. En este caso, como sostiene don Manuel Herrera”.⁴⁵⁹ En este caso, como sostiene don Manuel Herrera y Lasso, es la comisión permanente o, en su caso, el Congreso, quien veta, invirtiéndose los papeles.

Otros casos para los que no se ha previsto una mayoría especial son los relativos a la designación de presidente provisional e interino por parte de la misma Comisión Permanente, se hacen contando con el voto de la mayoría; lo que también resulta absurdo, lo es por cuanto a que para nombrar un gobernador provisional de un estado se requiere el voto afirmativo de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes; por lo que toca al Presidente de la República, que gobernará todo el país, su nombramiento se hace por simple mayoría.

8.5.6. Sesiones

La Comisión Permanente debe sesionar cuando menos una vez por semana; el presidente de ella no tiene autoridad para dispensar del cumplimiento de esta obligación; en cambio queda a su

⁴⁵⁹ Herrera y Lasso, Manuel, *op. cit.*, p. 160.

arbitrio el determinar el día y la hora en que deba verificarse ordinariamente la reunión y el convocar a sus miembros a sesionar cuántas veces lo estime necesario fuera de los días y horas determinados por la ley (art. 112 de la Ley Orgánica y 174 del reglamento para el gobierno interior).

Por ser un órgano colegiado, al igual que las cámaras que integran el Congreso de la Unión, para que el pleno de la Comisión Permanente pueda conocer de una iniciativa, deben pasar previamente a comisiones; éstas no son aquellas con que cada una de las cámaras cuenta para el estudio y dictamen de sus negocios y a que hacen mención los artículos 50 y 54 de la Ley Orgánica; son diferentes y exclusivas; a sus miembros los propone la mesa directiva y es el pleno de la Comisión Permanente que los apruebe; el reglamento para el gobierno interior (art. 175) alude a nueve comisiones; este número debe entenderse derogado por Ley Orgánica del Congreso, que es de fecha posterior, ésta, en su artículo 118 dispone que la comisión permanente podrá formar hasta tres comisiones, no puede haber más, pero sí menos.

En virtud de que conforme al artículo 85 del reglamento para el gobierno interior, las comisiones de ambas cámaras deben seguir funcionando en los recesos del Congreso, es de suponerse que pudiera haber duplicidad en ciertas materias con las comisiones de la permanente; esto no es factible; de conformidad con la Constitución y la ley, unas y otras tienen definido su campo de acción; de acuerdo con el artículo 113 cuando se presente ante la Comisión Permanente alguna iniciativa que sea de la competencia del Congreso o de alguna de las cámaras, deberá ser turnada directamente a las comisiones competentes en cada uno de ellos. Si el asunto es de la competencia de la Comisión Permanente deberá turnarse a una de las tres comisiones con que cuenta ella para su dictamen. Cuando por disposición constitucional una iniciativa verse sobre materias confiadas al Congreso y en sus recesos pueda conocer la Comisión Permanente, ella no debe pasar a las comisiones de las cámaras, debe pasar a las comisiones de la permanente.

Puede ser que un miembro de la permanente, que forme parte de una de las tres comisiones de ella, pertenezca también a otras comisiones de cada una de sus respectivas cámaras.

“Como se ha dicho anteriormente, la actuación de la Comisión Permanente debe ser calificada como excepción a una regla general; que el titular de sus funciones es el congreso o es una de las cámaras que lo componen; pero en forma complementaria, se han previsto periodos de receso y convocatorias a periodos extraordinarios con agenda limitada. Es en ese contexto como debe ser entendida la existencia de un precepto como el contenido en el artículo 115 de la Ley Orgánica del

Congreso y 182 del reglamento; en los casos en que el Congreso o alguna de sus cámaras se reúna en un período extraordinario de sesiones sólo debe conocer las materias que son objeto de la convocatoria, pero la comisión permanente, por su parte, no puede conocer en forma simultánea de ellas; en cambio sí es competente para conocer de aquellas iniciativas cuyo conocimiento corresponda al Congreso o a sus cámaras, en sus períodos ordinarios de sesiones, pero que no sean objeto de la convocatoria”.⁴⁶⁰

8.5.7. Las Atribuciones

El artículo 74 de la Constitución de 1857 autorizaba a la diputación permanente, entre otras funciones, la de “Acordar por sí sola, o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias”. En 1874 al introducirse de nueva cuenta el senado, y con el fin de limitar el alcance de tan desmedida atribución conferida a un cuerpo colegiado poco numeroso, se modificó la indicada fracción; quedó en los siguientes términos “Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

La reforma tuvo como antecedente inmediato la convocatoria del 14 de agosto de 1867, suscrita por don Sebastián Lerdo de Tejada, en ese entonces Secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación, en ella se proponía entre otras cosas: Cuatro. Que la diputación o fracción del congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias”.

“Por otra parte, debe establecerse, y se ha establecido siempre alguna regla para poder convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo requiera una exigencia de grave y urgente interés público. También se ha creído conveniente, que en esa regla no se establezca un medio muy fácil de ponerlo en acción, porque aun así podrá ser suficiente cuando conste bien la exigencia pública, evitándose a la vez que se pueda muy fácilmente convocar al congreso, fuera del tiempo ordinario, por motivos ligeros, o de sólo interés particular”.

“La Constitución de 1857 establece una diputación permanente, compuesta de un

⁴⁶⁰ Rabasa, Emilio, *Curso, op. cit.*, T. II, p. 516.

representante por cada Estado. La diputación puede funcionar estando presentes la mitad y uno de sus miembros, y puede resolver por los votos de la mayoría de los presentes. De esta suerte, conforme a la fracción 2a. del artículo 74 de la Constitución bastan los votos de siete diputados, para acordar siempre que quieran la convocación del congreso a sesiones extraordinarias”.

“Así sucedió a fines de julio de 1861. Estuvo entonces a punto de realizarse el proyecto de hacer un cambio de gobierno, encausando al Presidente de la República, y toda la nación se preocupó con el inminente peligro de graves trastornos públicos”.⁴⁶¹

“Don Emilio Rabasa censuró el excesivo poder confiado a tan reducido número de funcionarios;”⁴⁶² “don Mariano Coronado hizo notar que la convocatoria era un peso grave que podía comprometer la marcha política y alarmar al país”.⁴⁶³

“En el proyecto de constitución presentado por el primer jefe Carranza no apareció como atribución de la permanente la de convocar al congreso o a alguna de las cámaras a periodos extraordinarios de sesiones; en tales términos fue presentado a la asamblea por la segunda comisión de la constitución el dictamen correspondiente”;⁴⁶⁴ la facultad de convocar fue confiada al Presidente de la República (art. 67 del proyecto). En la sesión nocturna correspondiente al día 15 de enero de 1917, los constituyentes José Álvarez, Carlos L. Gracida y Rafael Vega Sánchez propusieron a la asamblea una adición al artículo 79: “IV. Convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en caso de que la autonomía nacional se halle comprometida, o para juzgar los delitos de carácter grave cometidos por alguno o algunos de los funcionarios de la Federación.

“La convocatoria deberá hacerse cuando menos por las dos terceras partes de los miembros que integran la Comisión Permanente”.

Posteriormente en la sesión vespertina correspondiente al día 18 de enero, a instancia de los diputados Heriberto Jara, Francisco Mújica, Enrique Recio y Carlos L. Gracida, los miembros de la segunda comisión, presentaron un dictamen que en su parte conducente decía lo siguiente:

“La Comisión al estudiar este punto, ha creído que el sistema de Gobierno que quita a la Comisión Permanente el derecho a sesiones extraordinarias puede sufrir alguna modificación en su

⁴⁶¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes, op. cit.*, pp. 693 y 694.

⁴⁶² Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, Revista de Revistas, México, 1912, pp. 210 y 211.

⁴⁶³ Coronado, Mariano, *Derecho constitucional*, Escuela de artes y oficios del estado, Guadalajara, 1899, p. 141.

⁴⁶⁴ Sesión ordinaria número 38.

completo rigorismo, siempre que no se altere el fondo de dicho sistema, que consiste en evitar que el Congreso pueda tener sesiones constantemente y perjudicar con esto la marcha del Ejecutivo.”

“Como una concesión a la alarma que se presenta en muchos espíritus al considerar que durante el receso del Congreso (ocho meses) no hay manera posible de proceder contra un alto funcionario, por más monstruosa que sea su conducta, puede admitirse la erección del Gran Jurado fuera del tiempo de las sesiones ordinarias, porque realmente no se halla qué contestar cuando se presenta a la consideración el caso de algún secretario de Estado o ministro de la Corte convicto ante la opinión pública de graves delitos, y contra quien no se puede proceder sino hasta pasado un largo tiempo”.

“Para conservar la estabilidad del Poder Ejecutivo, parece que es bastante que no se pueda convocar a sesiones extraordinarias para juzgar al presidente; pero respecto a los ministros de la Corte, secretarios de Estado y gobernadores, la necesidad de dilación del procedimiento es menor. Sin embargo por precaución, se establece que la convocatoria a sesiones extraordinarias sólo puede hacerse cuando esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, caso en el cual ya no se tratará de simple presunción, ni siquiera de una calumnia o de una exageración nacida al calor de la pasión política, sino de un hecho completamente comprobado”.

En tal virtud, los miembros de la segunda comisión de constitución propusieron a la asamblea la siguiente adición: *

“IV. Convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales y del orden común considerados por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se prologarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar”.

La adición fue finalmente aprobada en la sesión vespertina correspondiente al día 26 de enero de 1917, en ella si bien se limitaba el objeto de la convocatoria, no se fijaba una mayoría especial para aprobar la convocatoria, tal como lo proponía Lerdo de Tejada en la circular a la que ya se ha aludido. La fracción actualmente en vigor es la de 1923.

El mismo constituyente de 1917, en busca de un equilibrio entre poderes dispuso: "Artículo 67. El Congreso tendrá sesiones cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese efecto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella". Esta fórmula fue reformada en 1923 y la facultad del Presidente de la República de convocar por sí desapareció.

De conformidad con el texto vigente, la propuesta para convocar al Congreso a un período extraordinario de sesiones, puede provenir o bien de los propios miembros de la Comisión Permanente o del Presidente de la República, en ambos casos se requiere una solicitud, que hace las veces de iniciativa, en ella se debe contener tanto la petición de convocatoria como las materias a tratar. Es suficiente con que un miembro de la comisión haga la solicitud. Formalmente se trata de una iniciativa y esta, cuando es acordada favorablemente deriva en un decreto.

La convocatoria debe ser aprobada por el voto afirmativo de las dos terceras partes, o más, de los miembros de la comisión permanente presentes en la sesión; es aquí en donde adquiere un valor especial el tema relativo al quórum con que debe funcionar ese órgano; si se integra sólo con más de la mitad de sus componentes para que el congreso o cualquiera de las cámaras sean convocados se requerirá únicamente el voto afirmativo de trece de sus miembros, para el caso de que asista el quórum mínimo.

Jurídicamente es permisible que la Comisión Permanente convoque al Congreso o sólo a una de las Cámaras que lo integran; también es teóricamente factible que convoque a ambas cámaras para que en ejercicio de facultades exclusivas conozca cada una de ellas de materias diversas y no comunes; en este caso no se tratará de convocatoria al Congreso o sólo a una de las cámaras que lo integran; también es teóricamente factible que convoque a ambas cámara para que en ejercicio de facultades exclusivas conozca cada una de ellas de materias diversas y no comunes; en este caso no se tratará de convocatoria al Congreso. Dada la naturaleza de las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, es más factible que ésta sea convocada a un período extraordinario, que la Cámara de Diputados; las facultades conferidas a aquella son de las que pueden tener cabida en toda época del año: aprobación de un tratado, autorizaciones para permitir el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, el establecimiento de escuadras extranjeras en aguas nacionales, el uso de la guardia nacional de un estado fuera de sus límites, certificar la

desaparición de los poderes de un estado o resolver las cuestiones públicas que surjan entre los poderes de un Estado.

No puede afirmarse lo mismo por lo que toca a la Cámara de Diputados; las facultades hacendarias que se le asignan sólo en ciertos casos son exclusivas: presupuesto y cuenta anual, y por lo que toca a su ejercicio la constitución se encarga de señalar como fechas en que se debe hacer, los meses de junio, noviembre y diciembre de cada año. Dos son las materias que pudieran dar lugar a una convocatoria a dicha cámara: una, para que actúe como colegio electoral, en los casos de una elección presidencial extraordinaria, en el caso previsto en el artículo 84 constitucional, la otra, para conocer de una declaración de procedencia o de una acusación en los términos de los artículos 111 y 110 constitucionales.

Aunque durante un período extraordinario de sesiones los miembros de cada una de las cámaras pueden hacer alusiones a todo tipo de materias, sin estar limitados a discutir sólo los temas que son objeto de la convocatoria, lo cierto es que están imposibilitados a hacer propuestas o presentar iniciativas respecto de materias diversas de las señaladas en la convocatoria; sólo lo que está incluido en ella puede derivar en un decreto o en una ley.

Cuando la iniciativa para convocar proviene de uno de los miembros de la comisión permanente es factible que a instancias de otros miembros de ella se adicionen conceptos a los originalmente propuestos. Cuando la iniciativa proviene del Presidente de la República, la posibilidad de que sea adicionada a instancias de los miembros de la comisión no está exenta de dudas respecto a la procedencia legal. Pudiera estar conminada la comisión permanente a aceptar o rechazar la solicitud, pero todo indica que no puede adicionar materias; hacerlo implicaría atentar contra el principio de equilibrio entre los poderes.

En el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso está prevista una aplicación automática del objeto de la convocatoria “Si el Congreso de la Unión se haya reunido en un período extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar el Presidente Interino o Sustituto, según proceda”. La norma no excluye la posibilidad de que la comisión permanente haga la designación de presidente provisional, simplemente acorta la duración de éste y precipita la designación del Congreso; suponer que la permanente se limite a ampliar en forma automática la convocatoria sin poder

designar presidente provisional es contrario a lo dispuesto por los artículos 84 y 85 constitucionales.

En el último párrafo del artículo 72 constitucional se impide en forma expresa al Presidente de la República el vetar el decreto por virtud del cual la Comisión Permanente convoca a un periodo extraordinario; la prohibición, aunque innecesaria, es entendible; es innecesaria por cuanto a que el Presidente de la República sólo puede hacer observaciones respecto a los actos del Congreso, pero no goza de la misma facultad por lo que se refiere a los actos de cada una de las cámaras o de la Comisión Permanente; entendible por dos razones: no debe obstaculizar la reunión del Congreso cuando así lo estima necesario dicha comisión, sobre todo cuando pudiera estar de por medio un juicio de responsabilidad; la otra, sería absurdo que el propio presidente vetara un decreto emitido a solicitud de él, cuando la petición la haya formulado él mismo.

No existe límite en cuanto al número de veces en que puede ser convocado el Congreso o alguna de las cámaras (art. 67 constitucional); tampoco existe límite de tiempo, en cuanto a la duración del periodo extraordinario; se debe reunir todo el que sea necesario para agotar lo que es objeto de la convocatoria. La Comisión Permanente no suspende sus trabajos por el hecho de estar reunido el Congreso en un periodo extraordinario, sigue siendo competente para conocer de las materias a que alude el artículo 79 y otros diversos de la constitución; por disposición expresa no puede conocer de las materias que son objeto de la convocatoria (art. 115 de la Ley Orgánica del Congreso). Por otra parte, la mayoría especial de las dos terceras partes que se requieren en la fracción IV del artículo 79 constitucional, es una excepción a la regla general de que la comisión permanente debe adoptar sus resoluciones por mayoría de votos de los miembros presentes que establece el artículo 114 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

8.5.8. La Suspensión de las garantías individuales

“La Constitución autoriza a la Comisión Permanente a aprobar el acto del Presidente de la República, por virtud del cual se suspenden garantías individuales; jurídicamente quien está facultado para aprobar implícitamente lo está para reprobar; la anuencia no es obligatoria.

Don Manuel Herrera y Lasso afirmaba: “Debe por tanto, concluirse que atribuyéndose la misma-ídéntica-facultad de aprobar o rechazar la ley de suspensión al Congreso y a la Comisión Permanente, y careciendo ésta, en absoluto, de potestad legislativa, tanto al uno como a la otra les

está vedado modificar-por aprobación parcial o por reforma-el texto presentado por el Ejecutivo”.⁴⁶⁵

En la fracción IV del artículo 74 se faculta a la Cámara de Diputados a aprobar el presupuesto y nadie, con vista a que en la constitución sólo se le autoriza a aprobar, negaría a dicha cámara la posibilidad de alterar el proyecto que presenta el ejecutivo; puede y de hecho lo hace, introducir el presupuesto cuantas modificaciones estime pertinentes. Por lo que hace a la ley de ingresos sí bien el Presidente de la República puede hacer llegar al Congreso el proyecto de ley en forma íntegra, ésto no implica que tenga que ser aprobado o reprobado, tal cual se presenta; de hecho se le introducen cuantas modificaciones se estiman necesarias. No les es dable modificar la propuesta del ejecutivo a los secretarios de estado; jefes de departamento y procurador general; se trata de subordinados. En teoría no existe la misma relación con el Congreso o la Comisión Permanente.

Es obligación de los miembros de la Comisión Permanente, al estudiar y discutir la iniciativa presidencial, el certificar que esta se solicita en virtud de darse alguno de los casos previstos y reúne los requisitos a que alude el artículo 29 constitucional.

La comisión permanente no está autorizada a conceder al ejecutivo facultades extraordinarias; el Congreso de la Unión es el único que lo puede hacer; si se halla en receso debe ser convocado para que estudie la solicitud y, en su caso, acuerde autorizarlas.

El precepto constitucional concluye disponiendo: “...se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”. Existe un imperativo: convocar sin demora; pero “si no se reúne el voto afirmativo de más de las dos terceras partes de los miembros de la comisión que se hallen presentes en la sesión a que alude la fracción IV del artículo 70.

“Si bien es cierto que la comisión permanente puede convocar de inmediato al congreso a un período extraordinario de sesiones, es factible que señale como fecha de reunión una muy lejana, con lo que si bien se cumpliría formalmente con el mandato constitucional, se desvirtuarían los fines perseguidos.

“Al no existir un auténtico sistema democrático en el país ha impedido afloran los inconvenientes que hay en los deficientes textos constitucionales y en el hecho de haber confiado a un reducido número de personas, que son las que integran la comisión permanente, un número

⁴⁶⁵ Herrera y Lasso, Manuel, *op. cit.*, p. 163.

crecido de atribuciones relacionadas con la subsistencia y conservación de la sociedad mexicana”.⁴⁶⁶

8.5.9. El Nombramiento de presidente provisional e interino

El hecho de haber sido eliminada la vicepresidencia por el constituyente de 1917 orilló a buscar soluciones a posibles vacíos de poder, en una de ellas, aplicable en los recesos del Congreso, se confió a la Comisión Permanente la atribución de nombrar, según las circunstancias, presidente provisional o presidente interino. La innovación acrecentó el número de facultades de dicho órgano y aumentó su grado de importancia desde el punto de vista político y jurídico. Son los artículos 84 y 85 constitucionales las normas que permiten su intervención y fijan los principios conforme a lo que se ha de dar ésta.

La intervención de la comisión permanente, aunque en esencia es la misma prevista por el constituyente de 1917, ha sido objeto de ciertos ajustes con miras a meras consideraciones teóricas. Hasta la fecha no se ha dado un caso en que ella tenga que intervenir para suplir acefalías. Dado a que originalmente su atribución para convocar estaba restringida, para el caso de que nombrara un presidente de la república provisional, quien convocaba al congreso a un período extraordinario en este funcionario, lo que era un absurdo, pues al no haber plazo para ello podía hacerlo cuando quisiera, con lo que un presidente designado por ocho legisladores podía estar en ejercicio hasta por ocho meses. En 1923, para hacerlo congruente con la nueva fracción IV del artículo 79, se concedió la atribución de convocar al Congreso la propia Comisión Permanente.

La designación de presidente provisional puede ser hecha en cualquier etapa de un sexenio, siempre y cuando el congreso no esté reunido. Como se comenta en otra parte, no obstante que la Comisión Permanente está compuesta por un número relativamente reducido de miembros, la

⁴⁶⁶ De 1857 año en que entró en vigor la constitución liberal a 1992, se han emitido legalmente tres decretos por virtud de los cuales se han suspendido garantías individuales: uno, de 7 de junio de 1861, siendo presidente de la República Benito Juárez; el segundo, el 15 de marzo de 1911, siendo presidente Profririo Díaz, y el tercero, de 10 de junio de 1942, durante la presidencia de Manuel Avila Camacho. De los tres decretos sólo el de 1911 fue aprobado por la Comisión Permanente.

constitución no exige una votación especial, tal como lo hace en materias que estima importantes, como las previstas en los artículos 76, fracción V y 79 fracción IV. Pudiera explicar la falta de norma previsoras el hecho de que ante la ausencia de presidente de la república, puede evitar un vacío de poder, se haya preferido un presidente provisional, de escasa duración nombrado por unos cuantos, a exigir el voto afirmativo de más, con riesgo de no reunir los votos accesorios para designar a la brevedad posible un ejecutivo.

Si la comisión permanente, con el fin de evitar vacíos de poder, ha sido autorizada para nombrar un presidente profesional, en procuración de los mismos objetivos, esto es lo que dispone el artículo 87 constitucional; era necesaria esa atribución por cuanto a que ella, como se ha dicho, es un órgano de funciones estrictamente enumeradas.

La comisión permanente está autorizada para designar dos tipos de Presidentes de la República: provisional e interino; el primero, como su nombre lo indica, desempeña el cargo entre tanto no rinda su protesta el designado por el Congreso de la Unión; el segundo, el presidente interino, suple al titular en sus faltas temporales cuando ellas no excedan de treinta días. Los textos constitucionales no son claros respecto a lo que se debe hacer cuando el presidente titular se halla incapacitado temporalmente para desempeñar el cargo por más de treinta días.

Debe advertirse en el primer párrafo del artículo 85 un supuesto de difícil realización. Si comienza un período constitucional o una elección de presidente no ha sido hecha o declarada para el día primero de diciembre, debe cesar el presidente saliente y el mismo artículo faculta al Congreso de la Unión para designar el presidente interino respectivo; hasta ahí no hay problema pero esto aparece cuando en el mismo párrafo se autoriza a la Comisión Permanente para designar un presidente provisional; este órgano no se halla en funciones del día primero de septiembre al día 15 de diciembre, cada seis años, cuando debe haber cambio de presidente de la República, puede concluir sus sesiones hasta el día 31 de diciembre, por lo mismo la designación siempre la hará el Congreso de la Unión. En el caso en el cual el Congreso concluya sus sesiones antes del 31 de diciembre; en este caso sería aplicable el primer párrafo del artículo 85, no es verdad; en forma clara se alude a dos supuestos: uno, que el presidente entrante no se presente a tomar posesión de su cargo el día primero de diciembre; el segundo, que la elección no estuviera hecha o calificada. De ambos supuestos conocería el Congreso para estar reunido el día de toma de posesión de su cargo el día primero de diciembre; el segundo, que la elección no estuviera hecha o calificada. De

ambos supuestos conocería el Congreso por estar reunido el día de toma de posesión; no puede tener injerencia la comisión permanente.

La Comisión Permanente no ha hecho uso de su atribución en los más de setenta años en que sólo hubo un período ordinario de sesiones del Congreso y que, por lo mismo, funcionaba durante ocho meses al año; las posibilidades de que lo haga se han reducido al fijarse en dos períodos ordinarios la actuación del Congreso y aumentarse de cuatro a cinco el lapso durante el cual puede ser reunido.

Independientemente de que existan fórmulas de manera aparente más adecuadas para suplir las faltas del presidente de la república, es verdad que el actual sistema ha eliminado los inconvenientes reales que se dieron durante el tiempo en que existió la vicepresidencia.

Como norma complementaria del artículo 85, en la parte relativa a atribuciones de la Comisión Permanente está la fracción VI del artículo 79 que data de 1933, que autoriza a dicho órgano a conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República para ausentarse de su cargo.

En el artículo 29 en los casos de suspensión de garantías individuales, se obliga a la Comisión Permanente a convocar sin demora al Congreso para que resuelva lo relativo a facultades extraordinarias. Se trata de una materia que requiere pronta resolución; de idéntica importancia es la relativa a la suplencia del Presidente de la República cuando esta falta, no obstante ello los textos constitucionales no señalan plazo para que convoque ni agregan el término sin demora; en teoría puede dilatar la convocatoria todo el tiempo que se desee.

Con relación al sistema de suplencia, son de advertirse dos cuestiones: una cuando el Congreso, en los términos de los artículos 84 y 85, se constituye en colegio electoral, nombra Presidente de la República; cosa diferente hacia la Cámara de Diputados cuando también se constituía en colegio electoral, de conformidad con la fracción I del artículo 74, lo hacía sólo para el efecto de computar los votos, calificar la elección y declarar presidente electo (art. 24 de la Ley Orgánica del Congreso). Otra, que en caso de que sea necesario convocar a nuevas elecciones de Presidente de la República, el único que lo puede hacer es el Congreso de la Unión.

Lo debe hacer dentro de los diez días que sigan a la elección que haga de presidente y lo hace en funciones de legislador ordinario, actuando las cámaras en forma separada y sucesiva. La sesión conjunta de ambas cámaras sólo es permisible cuando actúan como colegio electoral.

8.5.10. Las Protestas

A la comisión permanente se han atribuido, además, atribuciones de certificadora; puede dar fe de la protesta que rinden ciertos servidores públicos; su atribución no es genérica, sólo la puede ejercer por lo que se refiere al Presidente de la República, y gobernadores que nombre en los casos de haber desaparecido todos los poderes de un estado, en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 76 constitucional; jurídicamente no lo puede hacer por lo que se refiere a otro tipo de funcionarios; su atribución certificadora se limita a los casos expresamente determinados; los restantes órganos de la administración pública lo pueden hacer dentro del ámbito de sus atribuciones.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, la Comisión Permanente está autorizada para tomarle la protesta en dos casos; uno, cuando en los términos del artículo 84 constitucional, llegare a faltar el presidente constitucional ella está autorizada para nombrar un presidente provisional; dos, cuando con vista al artículo 85 constitucional la misma comisión designe un presidente interino en los casos de faltas temporales del titular, cuando ellas no exceden del término de treinta días; en estos casos no es necesario convocar al Congreso de la Unión para que haga la designación del interino o sustituto como erróneamente lo previene el artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso. En los casos de presidente constitucional, o de presidentes interino o sustituto que nombre el Congreso de la Unión, la Comisión Permanente, en principio, no tiene injerencia alguna; podía darse una excepción; conforme los textos vigentes hasta agosto de 1966, en los casos en que faltare el presidente constitucional durante los dos primeros años de su período, se designará presidente interino y se convocará a elecciones y una vez realizadas éstas, la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que para ella deriva del artículo 74, fracción primera, declarará presidente electo, y entrará en receso, en ese caso la protesta, de conformidad con el artículo 87, debía rendirse ante la Comisión Permanente.

8.5.11. La ratificación de nombramientos

El campo de acción de la permanente ha ido en aumento en forma constante; las atribuciones que le corresponden actualmente son mucho mayores que las que le fueron asignadas en el siglo pasado. Esta tendencia se observa de manera particular en lo que respecta a ratificación de

nombramientos. En 1824 sólo ratificaba los nombramientos que el presidente hacía de los secretarios del despacho (art. 116 frac. V en relación con el 110; frac. IV) En 1836 careció de la atribución rectificadora (art. 58 de la tercera ley). En 1857 se le autorizó para aprobar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

En el proyecto que el primer jefe Carranza presentó se privaba a la permanente de la atribución de probar o ratificar nombramientos; en esos términos fue aprobado por el constituyente. En el fondo se pretendía impedir que el Presidente de la República recurriera a subterfugios en esa materia y actuara a espaldas de la auténtica representación nacional. Este principio, al igual que otros igualmente valiosos, fue abandonado durante la administración de Elías Calles; entonces se distorsionó por primera vez el proyecto democrático del constituyente de 1917, y se instauró la cuasi dictadura constitucional que aún subsiste en la actualidad.

En 1928 se autorizó a la Comisión Permanente para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, magistrados al Tribunal Superior del Distrito y territorios federales. En 1966, su atribución se amplió; además de los funcionarios que ratificaba en el texto original de 1857, ministros agentes diplomáticos y cónsules generales, se le dio intervención en lo relativo a empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea. Dado a que en el Distrito Federal fue creado un cuerpo colegiado al que se dio el nombre de asamblea de representantes, y que a él le ha sido confiada la facultad de ratificar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Distrito Federal, en 1987 se privó a la Comisión Permanente de la intervención que tenía en esta materia.

Por reforma de 1994 se previó que en los recesos del Senado, la ratificación del nombramiento que hiciera el Presidente de la República del Procurador General de la República la realizará la Comisión Permanente (arts. 79, frac. V y 102 A).

El haber dado a la Comisión Permanente intervención en esta materia es contraria al principio de pesos y contrapesos que teóricamente se tuvo en cuenta al elaborar la Constitución; su intervención distorsiona o anula la función controladora y de supervisión que se persigue con la institución. En teoría es más fácil que cuestione un mal nombramiento hecho por el Presidente de la República en el Senado, que está integrado por 128 miembros, que en la permanente, que está integrada por treinta y siete; independientemente de lo anterior, dificulta una ratificación el hecho de existir en el Senado comisiones especializadas cosa que no se da en la permanente que cuenta escasamente con tres comisiones generales.

La atribución de ratificar o aprobar nombramientos o aprobar nombramientos que se confiere a la Comisión Permanente, siempre es una función supletoria del Senado; no lo hace por lo que toca a la Cámara de Diputados; lo hizo durante algún tiempo (de 1928 a 1987) por lo que se refiere a magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Para que haya nombramiento se requiere la concurrencia de dos voluntades; la de quien lo hace y la del cuerpo a quien le ha conferido la Constitución la función de probarlo o ratificarlo. La Constitución utiliza como sinónimos los términos aprobar y ratificar; aunque gramaticalmente existe una diferencia conceptual entre ambos conceptos, para los efectos legales son lo mismo.

El que se autorice a ratificar no implica que necesariamente se tenga que emitir la opinión de la permanente en el sentido de aceptar el nombramiento hecho por el Presidente de la República. En la fracción VII sólo se alude a la atribución de ratificar, pero no se incluye expresamente la posibilidad de negar en consentimiento tal como sucedía en la fracción V del artículo 79 por lo que se refiere a ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que toca a grados en el ejército, fuerza aérea y armada, el texto constitucional presenta en principio cierta imprecisión; en la actualidad a un militar se le asciende a coronel no se le nombra coronel.

Pudiera explicar la deficiencia el hecho de que durante muchos años el presidente pudo nombrar coroneles y generales al margen; cosa que no sucede en la actualidad.

En la Constitución Mexicana, siguiendo a su modelo norteamericano, la función de ratificar nombramientos se hizo recaer en el Senado; tres circunstancias llevaron a optar por esta vía y no por la de confiar la función a la Cámara de Diputados; una, el hecho de ser el Senado un órgano con continuidad, que no se disuelve e integra totalmente en forma periódica; su renovación es parcial cada dos años; sistema que en México se ha abandonado.

La otra, la ponderación y serenidad que se espera exista en los miembros del Senado, que no es de encontrarse ni de esperarse de una cámara impetuosa como lo es la de diputados. La otra, lo reducido de su número, 128 miembros y lo numeroso de la legisladora, quinientos.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las razones que llevaron a procurar el sistema de ratificación que existe? ¿Por qué no se dejó total libertad al Presidente de la República en lo relativo a nombramientos? ¿Por qué no se dejó al senado la facultad de hacerlo?

Las respuestas a estas interrogantes se hayan en el federalista: “Entonces, ¿con qué finalidad se requiera la cooperación del Senado? Respondo que la necesidad de su colaboración tendría un efecto considerable, aunque en general poco visible. Constituirá un excelente frente sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración”.⁴⁶⁷

8.5.12. Licencias

La Comisión Permanente, de conformidad con la fracción VIII del artículo 79 constitucional, está autorizada para conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales. Ella no apareció en el texto de 1917; se trata de una adición publicada con fecha de 8 de febrero de 1985.

Las licencia pueden provenir tanto de diputados como de senadores; pueden ser temporales o definitivas. La Comisión Permanente admite, tramitar y resuelve lo relativo a ellas. Si se trata de legisladores que sean miembros de ella, para evitar su desmembramiento, implícitamente está autorizada para llamar a los suplentes nombrados en los términos de la última parte del artículo 78 constitucional y a tomarles la protesta como miembros de ella. Si se trata de legisladores que no la compongan puede conceder la licencia, pero no está autorizada para llamar a los suplentes ni para tomarles la protesta; esta es una facultad que corresponde al pleno de cada cámara de conformidad con el artículo 63 de la Constitución; lo hará una vez que se encuentre en su periodo de sesiones, sea ordinario o extraordinario; lo puede hacer para los efectos de integrar quórum; el artículo antes citado se aplica a las dos clases de periodos que hay: ordinario y extraordinario, está facultado a hacerlo aun en el caso de que esta actividad no esté señalada como uno de los objetos de la convocatoria formulada por la Comisión Permanente.

La atribución contenida en la fracción VIII del artículo 79 está encaminada a hacer operante el artículo 62 constitucional: impedir que los legisladores descuiden sus obligaciones, por el hecho de aceptar cargos de la federación, estados o municipios por virtud de los cuales se disfrute sueldo.

⁴⁶⁷ Hamilton, Madison y Jay. *El federalista*. Fondo de Cultura Económica, México 1957, p. 324.

En esta actividad la Comisión Permanente suple a cada una de las cámaras.

Es lógico que el legislador que solicita la licencia no estará en aptitud de asumir sus nuevas responsabilidades mientras tanto la cámara o, en su caso, la Comisión Permanente no otorgue la licencia respectiva y haga al solicitante la notificación correspondiente. La sanción a esta infracción la señala el artículo 62: se castiga con la pérdida del carácter de legislador. En 1991, una senadora por Yucatán se expuso teóricamente a que le fuere aplicada esa sanción: asumió el cargo de gobernadora del estado de la que era representante, sin haber contado con la licencia respectiva; lo que es más, lo hizo sin haber presentado la solicitud correspondiente; no fue sino ante la inconformidad mostrada por los legisladores de partido de oposición en que presentó en forma extemporánea la licencia correspondiente. En un estado de derecho este tipo de violaciones hubiera tenido consecuencias impredecibles para los infractores de la Constitución.

La institución desvirtúa la función de representación que recae en los legisladores; el electorado que lo ha llevado al Congreso espera no sólo que asuma las funciones, sino además espera que las desempeñe durante todo el período legal; en este caso el permiso de la Comisión Permanente no es suficiente para desligar al legislador del compromiso político que ha adquirido frente a sus electores.

8.5.13. En materia hacendaria

De 1977 a 1987 a la Comisión Permanente, en relación con la cuenta anual, le fue confiada una atribución de mero trámite, ante ella debía presentarla el Presidente de la República, durante los primeros días del mes de junio de cada año. No intervenía ni interviene en su examen, aprobación y fincamiento de responsabilidades, esas son funciones que competen a la Cámara de diputados contando con el asesoramiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Una vez recibida la cuenta anual, la función de la Comisión Permanente, era con vista a lo dispuesto por el artículo 79 fracción III y artículo 113 de la Ley orgánica, darle trámite, en el caso el documento no pasaba a las comisiones, como lo dispone este último precepto y corrobora el último párrafo del artículo 71 por disposición constitucional expresa (art. 74 frac. IV párrafos 4 y 5) debía pasar a la Contaduría Mayor de Hacienda; en el caso el estudio y dictamen de ella es lo que se sometía al pleno de la Cámara de Diputados.

En el último párrafo de la fracción IV del artículo 79 había una atribución adicional para la Comisión Permanente, esta iba más allá de ser mero trámite; podía ampliar el plazo de presentación de las instituciones que integran el paquete hacendario como son la Ley de Ingresos Presupuesto y Cuenta Anual; en estos casos debía mediar solicitud fundada del ejecutivo y comparecer ante ella el secretario de despacho correspondiente para informar las razones que motivaren el retardo.

El párrafo estaba redactado en forma defectuosa, daba a entender que la Comisión Permanente podía ampliar el plazo de presentación no sólo de la cuenta anual, sino también los de presentación del proyecto de ley de ingresos y presupuesto; esto no era factible con vista al hecho de que el Congreso de la Unión celebraba su único periodo ordinario de sesiones del primero de septiembre al 31 de diciembre, y que la vigencia de las instituciones que integran el paquete hacendario inician su vigencia el día primero de enero de cada año, por lo que quedaba excluida la intervención de la Comisión Permanente, ya que ni la federación, ni el Distrito Federal podía quedarse sin ingresos ni carecer de autorización para realizar gastos, la intervención de la Comisión Permanente está circunscrita a lo relacionado con la cuenta anual.

En 1986 se reformaron los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución por virtud de esa acción modificadora de un periodo ordinario de sesiones que había; se aumentó a dos y se cambió la fecha de presentación del informe presidencial; pero los autores de la reforma, iniciadores y legisladores, por ignorancia y descuido, omitieron reformar el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74, que suponía que la cuenta anual debía presentarse ante la Comisión Permanente antes del 10 de junio de cada año, lo que era imposible, ya que para esa fecha se encontraba en receso y, en cambio, se encontraba en un segundo periodo de sesiones el Congreso de la Unión, que, a su vez, estaba imposibilitado para recibir la cuenta, ya que existía precepto expreso que disponía que debía hacerse ante la Comisión Permanente. Se hizo notar a los legisladores su error y con fecha de 17 de marzo de 1987 lo corrigieron.

Pero no se hizo notar a los legisladores la otra incongruencia, la contenida en el último párrafo de la fracción IV del artículo 74, esa es la razón por la que todavía existe y de que exista en la Constitución un supuesto de imposible realización jurídica. En teoría la Comisión Permanente está autorizada para ampliar la fecha de presentación de la ley de ingresos, presupuesto y cuenta anual; debe oír al secretario del ramo correspondiente. Dado que el Congreso de la Unión, en lo sucesivo, se reunirá del primero de septiembre al 15 de diciembre de cada año,

La Comisión Permanente no podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de ingresos y de presupuesto, sólo podrá ampliar el plazo por lo que toca a la cuenta anual.

8.5.14. Atribuciones diversas

El campo de acción de la Comisión Permanente se ha incrementado en forma paulatina pero constante; el hecho de que el sistema político mexicano haya optado por una fórmula de gobierno absolutista, prescindiendo del sistema de pesos y contrapesos que existía en la Constitución de 1917, ha llevado al extremo de convertir en actos de mero trámite materias que en otros tiempos fueron considerados de importancia.

En este contexto debe ser ubicada la norma de reciente creación (1966), que autoriza a la Comisión Permanente a conceder permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional (art. 88). Anteriormente era facultad exclusiva del Congreso de la Unión y lo estaba con toda razón: había que evitar las frecuentes salidas que en efecto Antonio López de Santa Anna. El principio fue tomado de la Constitución de Cádiz (art. 172) restricción segunda.

La Comisión Permanente tiene como atribución, asimismo, la de autorizar al Presidente de la República el uso de la guardia nacional de un estado fuera del territorio nacional. En este concepto sustituye al Senado (art. 76 frac. IV) sólo puede dar o negar su anuencia, pero no está autorizada como lo está el Senado, para determinar la fuerza necesaria. Es una norma de difícil aplicación; la guardia nacional no existe y sus funciones, en contra de lo que dispone el artículo 129, son realizadas por el ejército regular.

En relación con los ministros de la Suprema Corte de Justicia, la Comisión Permanente tenía diferentes atribuciones desde 1928 aprobaba los nombramientos que hacía el Presidente de la República (art. 79 frac. V); recibía su protesta (arts. 79 frac. V y 100); y conocía, por último, desde 1928 de sus renunciaciones (art. 99). De los términos del artículo 98 parecía desprenderse que la atribución que se concedía a la Comisión Permanente en lo relativo a ratificación de nombramientos de ministros era sólo transitoria y que la aprobación definitiva correspondía al Senado. Todo esto desapareció por virtud de la reforma de 1994; la Comisión Permanente ha sido privada de toda la injerencia que tenía en la materia.

El indicado órgano goza además de atribuciones adicionales: conceder permiso a los ciudadanos mexicanos para prestar servicios oficiales a gobiernos extranjeros, para aceptar y usar

condecoraciones extranjeras y admitir títulos o funciones de gobiernos de otros países (art. 37, inciso b, fracs. II, III y IV); tienen intervención en esas materias desde 1934.

En la fracción III del artículo 79 se le autoriza a dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución a fin de que en el período inmediato se sigan tramitando. Al parecer existe una contradicción entre esa disposición y la contenida en el artículo 85 del reglamento para el gobierno interior que determina “Las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo”.

En lo relativo a desaparición total de poderes de un estado se ha conferido a la permanente una atribución que jurídicamente es difícil que se ejercite; la fracción V del artículo 76 la autoriza a nombrar gobernador provisional para el caso de que hubieren desaparecido todos los poderes de un estado, de que el Senado hubiere certificado tanto ese hecho, como la circunstancia de que en la constitución del estado no exista sistema para cubrir la acefalía, de que el Presidente de la República haya enviado una terna y el Senado previa la realización de todo lo anterior, entre en receso. No está autorizada a certificar la desaparición ni, mucho menos, a que por virtud de un acto de ella deba declarar todos los poderes de un estado desaparecidos. Lo hizo en veinte ocasiones; violó la constitución, los ilegales precedentes no tienen fuerza para derogar un texto constitucional.

En el Diario Oficial de la federación correspondiente al día 28 de enero de 1922 se publicaron diferentes reformas introducidas a la Constitución, en una de ellas, la correspondiente al artículo 27, se asignaba a la comisión permanente una nueva atribución: en los recesos del Senado podía nombrar magistrados para los tribunales agrarios con vista a las propuestas que formule el Presidente de la República. Se ha ampliado su facultad de nombrar.

En el párrafo 6 de la fracción III del artículo 41, se autoriza a la Comisión Permanente a ratificar los nombramientos de consejeros electorales del consejo general, a propuesta de los grupos parlamentarios; en esta función sustituye a la cámara de diputados. No podía dejar de colarse una incongruencia en la reforma; si bien cuando la cámara de diputados, que se compone de quinientos miembros, elige a un consejero magistrado, se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes, en cambio cuando la permanente desempeña la misma función no obstante que sólo se integra por 37 miembros y que puede sesionar válidamente con 19, no se exigen, cuando menos, la misma mayoría especial requerida para la elección por parte de los diputados.

8.6. El Distrito Federal

El Distrito Federal es parte integrante de la federación mexicana (art. 43), como tal, le son imponibles las obligaciones que para los estados existen, entre otras, la de pertenecer en forma permanente a ella, independientemente de que sea o no el asiento de los poderes federales.

Por virtud de lo dispuesto por el artículo 44, la ciudad de México en el Distrito Federal, por lo mismo, es sede de los poderes de la Unión; es la capital de ese ente que jurídicamente se denomina Estados Unidos Mexicanos. De hecho durante muchos siglos lo ha sido, salvo por breves periodos por reforma reciente, lo es por mandato constitucional.

La ciudad de México es a la vez, asiento de los órganos de autoridad locales; es por ello que se le reconoce una doble naturaleza.

Los límites territoriales del Distrito Federal, durante gran parte del siglo pasado, sufrieron cambios; los actualmente reconocidos fueron fijados por decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, mismos que reiteró el constituyente de 1917.⁴⁶⁸ Desde entonces se han conservado inalterados.

El asiento de los poderes federales en la ciudad de México se admitió en el constituyente de 1857 como una fórmula transitoria; se trató de una transacción a la que se llegó en el seno de esa asamblea; la segunda parte del artículo 44, que prevé la posibilidad teórica del traslado de los poderes federales a otro sitio es una reminiscencia de ello”.⁴⁶⁹

El traslado de la capital sede de los poderes federales, que se puede realizar por un simple decreto que emita el Congreso de la Unión lo establece el artículo 73 “ El Congreso tiene facultad: V “Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación”.⁴⁷⁰ Lo anterior implicaría que la ciudad de México se convierta en estado del valle de México. El mismo congreso está facultado para determinar los límites y la extensión territorial que deben corresponderle.

La organización política del Distrito Federal ha variado, sobre todo a partir de 1917; los

⁴⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 193.

⁴⁶⁹ Zarco, Francisco, *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, el Colegio de México, México, 1956, p. 1104.

⁴⁷⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, p. 61.

cambios introducidos habían respondido, antes que otra cosa, a los intereses del grupo gobernante-partido oficial; se buscó salvaguardar la seguridad del Presidente de la República; sus habitantes fueron pasados por alto.

De unos años a la fecha la ciudadanía presionó para hacerse oír y participar en la elección de sus gobernantes; ello ha producido cambios reiterados que se han reflejado en el marco constitucional.

El Distrito Federal por un proceso de reformas que se inició en 1987, que pasó por 1993 y que llegó a 1996, ha cambiado de estructura jurídica y política; cuenta con órganos de autoridad propios; éstos han sido dotados de atribuciones, a las que, en forma impropia, se ha denominado facultades; le son exclusivas.

No se ha llegado al extremo de crear una nueva entidad; algunas prevenciones constitucionales impiden considerarla así. No obstante ello, hay elementos para estimar que se está frente a una nueva forma de organización política local. Esa es la razón por la que el marco relativo al asiento de los poderes federales se considera y desarrolla en esta última parte.

El Distrito Federal contará con órganos de gobierno: se les denomina autoridades; no se les ha dado el rango de poderes; no lo serán a pesar de que gozarán de autonomía y ejercerán los actos de autoridad. No se alude al principio de división de poderes, aunque le ha sido previsto y se deriva implícitamente de los textos. Ellos y los habitantes están sujetos a un estatuto que les es impuesto y no a una Constitución que ellos se den a través de sus representantes. No serán titulares del ejercicio de la soberanía en los términos del artículo 41.

“El nuevo artículo 122 que contiene la reciente reforma se publicó el 22 de agosto de 1996, derogó tanto el precepto anterior como la fracción VI del artículo 73; sus normas no aplicarán en su integridad a partir de su publicación, en algunas materias lo hará paulatinamente. En este estudio, por razones metodológicas se contempla la normatividad relativa al Distrito Federal como un todo, sin distinguir lo que ya es una realidad de lo que lo será.”⁴⁷¹

No se hace una referencia a los antecedentes históricos; esto ya ha sido tratado por algunos especialistas y por aquellos que participaron en las comisiones de consulta de las que derivó la reforma y que fueron publicadas oportunamente.

⁴⁷¹ Aquí se considera el nuevo marco constitucional tal como se hallaba para septiembre de 1996. Pudiera cambiar en breve tiempo; la reforma anterior sólo estuvo en vigor tres años.

Las reformas de 1993 y 1996 se realizaron debido a las presiones de la ciudadanía: para las autoridades federales cualquier cambio era peligroso y mermaba su amplio campo de acción; éste, a partir de las reformas de 1928 llegó a ser casi absoluto y discrecional. Para la ciudadanía que reclamaba democracia y autogobierno, la fórmula es transitoria; se aspira llegar al grado de democracia y autonomía que teóricamente caracteriza a los estados. Existe conciencia de que se trata de una solución transitoria.

El marco jurídico al que se llegó se liberalizará, y se confiará más en los órganos locales, en la medida en que la oposición no acreciente su influencia y en el grado en que ella, cuando acceda a posiciones importantes, no se enfrente con los poderes federales ni obstaculice su acción. Todo estará a prueba. Esa es la razón del gradualismo que se ha impuesto en la entrada en vigor del marco normativo aprobado.

Para dar cabida a la nueva normatividad hubo necesidad de realizar cambios en la constitución; la intervención política que se consignaba en el artículo 122 pasó a ser el primer párrafo del artículo 119, la casuística que aparecía en la fracción VI del artículo 73, con cambios importantes, pasó al nuevo artículo 122.

“En la reforma independientemente de los vicios que se cometieron en el proceso seguido para su adopción”⁴⁷² se reiteraron algunos errores de técnica jurídica que se aprecian en la de 1992; se agregaron otros; los nuevos son graves como los contenidos en el artículo 122 el cual establece: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y

⁴⁷² La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados por Senadores y Diputados, con lo que se violó la Constitución y el reglamento; por otra parte, fue suscrita, asimismo por el Presidente de la República, con lo que se violó el principio de división de poderes, se llegó a un consenso respecto a su aprobación fuera de los recintos de las Cámaras.

el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona elegida por votación universal, libre directa y secreta.

El tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias ante los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre directo y secreto en los términos que suponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución.

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución.

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

V. La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección

ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de Presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea compatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior; por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal
e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública; la Contaduría Mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b al i de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en la materia civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de esta Constitución.
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución”.⁴⁷³

Uno de los vicios que se reiteraron es el que aparece en la base primera, fracción V, inciso b del artículo 122: se atribuye a la asamblea legislativa la función de: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. En forma impropia se utiliza en gerundio aprobando y sin existir razón, se reitera el uso del término primero; ante la asamblea legislativa, que se integra por una cámara, no tiene explicación el uso de ese término; si tiene razón de ser en la fracción IV del artículo 74, por cuanto a que la Cámara de Diputados discute, por un principio que viene del derecho inglés, antes que la Cámara de Senadores, los impuestos a pagar por la población. Por un descuido se volvieron a colar en el artículo 122 los dos yerros.

En la base seguida, fracción II, inciso b del artículo 122 también por descuido se volvió a

⁴⁷³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1998, p.116-121.

colar el gerundio que tantas dudas ha causado en la doctrina y que aparece en la fracción I del artículo 89 proveyendo. Si se había cuestionado la facultad que tiene el Presidente de la República para reglamentar leyes del Congreso dado el uso del gerundio proveyendo, lo que menos se podía haber hecho era eliminar su uso en el 122. En cambio en la disposición B fracción IV con toda propiedad se utiliza el término proveer.

En la disposición B del artículo 122, se alude y consignan las facultades del Presidente Constitucional de Estados Unidos Mexicanos, pero se pasa por alto que, de conformidad con el artículo 80, esa no es su denominación oficial; en la base segunda, fracción I, se alude al Presidente de la República y en la base quinta inciso E, se usa la denominación correcta: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se ha atentado con la técnica jurídica.

En el inciso F de la base quinta, se reiteró el vicio que aparece en el último párrafo del artículo 93 y que ya anteriormente se había hecho notar; según aquel la solicitud de remoción deberá ser formulada y presentada exactamente por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente; no será admisible si son menos, tampoco si son más.

La reforma al artículo 122 se hizo en forma irresponsable, sin conocimiento del derecho y de la técnica jurídica; en parte se elaboró con fines mezquinos y partidistas. Dado a que se trata de fórmulas tentativas no debió haberse elevado tanta palabrería vacua en el ámbito constitucional.

8.6.1. Estatuto de gobierno

Desde 1993 el Distrito Federal cuenta con un estatuto de gobierno; hace las veces de constitución local; éste regula la estructura y funcionamiento de sus órganos de autoridad. Fue expedido por el Congreso de la Unión; está facultado expresamente para hacerlo (art. 122 disposición A, frac. III); debe entenderse, aunque la norma no lo diga, que puede reformarlo e incluso derogarlo y sustituirlo por otro. Su promulgación, así como sus reformas, corresponde hacerlo al Presidente de la República (arts. 72 y 89 frac. 1) esto es así por cuanto a que se trata de una ley de Congreso de la Unión. También está sujeto a su veto.

Ese estatuto de gobierno, como acto emanado del órgano legislativo, en el ámbito federal, tiene idéntico valor jerárquico que el que se reconoce a las leyes del Congreso de la Unión; debe estar de acuerdo con la Constitución; en el ámbito local goza del atributo de ser supremo en relación con las autoridades del Distrito Federal; ellas, en su actuación y funcionamiento, deberán

estarse a lo que dicho estatuto disponga; es un cuerpo normativo del que deriva directamente la legalidad local; las leyes que emita la asamblea legislativa deben estar de acuerdo con él; no lo pueden contradecir.

Tienen idéntico valor jerárquico que el estatuto de gobierno, las leyes que el Congreso de la Unión emita para el Distrito Federal, respecto de las materias que no han sido confiadas a la Asamblea Legislativa; deben ser respetadas por las autoridades locales; se trata de un derecho que se emite sin darles intervención.

Los órganos de gobierno del Distrito Federal que deben ser desarrollados en el estatuto de gobierno son sólo aquellos que están previstos en el artículo 122; no puede haber otros, únicamente puede disponerse la elección democrática y directa de los servidores públicos a que alude el precepto; los restantes están sujetos a la designación, nombramiento o ratificación que él prescribe.

El Congreso de la Unión en relación con el Distrito Federal sólo tiene las facultades expresas que derivan a su favor, tanto del artículo 122, como de la misma Constitución. En cambio el Presidente de la República tiene las facultades que derivan a su favor tanto de la Constitución, como del estatuto de gobierno (art. 122 B, frac. V). Las atribuciones no conferidas por la Constitución a los órganos locales, se entienden reservadas a los poderes legislativo y ejecutivo federales; ellos las ejercen según su naturaleza. Las facultades de los órganos locales son enumeradas, por lo mismo, son limitadas. Las facultades legislativas del Congreso de la Unión son genéricas; se refieren a todas aquellas materias no conferidas a la asamblea legislativa.

El Congreso de la Unión es el único que podrá introducir modificaciones al estatuto de gobierno; lo podrá hacer a incitativa de la asamblea legislativa (art. 122, base primera, frac. V, inciso ñ) o de cualquiera de aquellos a los que se ha conferido ese derecho (art. 71). Las iniciativas de la asamblea legislativa deben derivar de un acuerdo pleno; el acto solo debe ser atribuible a ella; no pueden ser presentadas por los diputados que la componen por sí, en forma aislada, sin acuerdo previo que derive de haber observado el procedimiento marcado por la ley; no lo pueden hacer ni aun en el caso de que suscribieran la iniciativa todos los integrantes de la asamblea. Las iniciativas únicamente pueden versar sobre materias relacionadas con el Distrito Federal.

Las disposiciones que deberían ser analizadas en el estatuto de gobierno son:

1. Las facultades que corresponden al Presidente de la República respecto al Distrito Federal. No es dable al Congreso de la Unión atribuirse a sí mismo diversas facultades a las previstas en la Constitución y la disposición A del artículo 122; tampoco puede atribuir a la Suprema Corte de Justicia funciones específicas por lo que toca al Distrito Federal que sean a diversas a las que por virtud de la Constitución y las leyes tiene en materia de aplicación de ellas.

2. Deberán desarrollarse, sin agregar más limitaciones o restricciones que las que reconoce la Constitución, las atribuciones que han sido confiadas a los órganos de gobierno del Distrito Federal.

3. Los órganos del gobierno que desarrolle el estatuto serán sólo aquellos que prevé la Constitución; el Congreso de la Unión carece de facultades para crear otros diversos; esto sólo es dable hacerlo a la Asamblea legislativa con vista a lo dispuesto por la fracción V, de la base primera, del artículo 122. Las entidades paraestatales sólo pueden ser creadas por la asamblea legislativa.

4. Los sistemas por virtud de los cuales los órganos de gobierno del Distrito Federal darán pleno cumplimiento a sus obligaciones frente a la federación y los estados; deberá determinarse la forma de respetar lo que se conoce como cortesías interestatales: dar entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos, obsequiar solicitudes de extradición, etc. (arts. 119 y 121).

5. Cuáles serán las vías para hacer observables las prohibiciones y limitaciones que para los órganos de gobierno del Distrito Federal establece el inciso h) de la base quinta del artículo 122. Se deberán establecer sistemas con vista a enmendar el incumplimiento y sancionar a infractores.

6. Regular los derechos y obligaciones de carácter público que corresponden y recaen en los habitantes del Distrito Federal. No se trata de derechos individuales adicionales a los que se establecen en el título primero de la Constitución. Se tendrán que establecer vías y procedimientos para hacerlos ejercitables.

7. La forma, términos, condiciones según los cuales los órganos de gobierno del Distrito Federal ejercerán sus facultades y atribuciones.

8. Que las facultades y atribuciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal son sólo las enumeradas que las restantes las tiene prohibidas y la forma según la cual podrán ser ejercidas por los poderes federales.

9. Los procedimientos y formas según los cuales el Presidente de la República deberá ejercitar y cumplir las facultades y obligaciones que establece la disposición B del artículo 122.

8.6.2. El Congreso de la Unión

La organización política del Distrito Federal desde 1993 ha sido desarrollada dentro del título quinto, el cual se refiere a la estructura y funcionamiento de los estados; se hizo para resaltar la importancia del cambio introducido; igualmente se reformó el nombre del título: de los estados de la federación y del Distrito Federal.

La verdadera intención de quienes elaboraron el texto que finalmente aprobaron el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, aparecen en el primer párrafo del artículo 122: “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, las atribuciones legislativa, ejecutiva y judicial corresponden a los Poderes de la Unión en el ámbito local de la entidad que es su sede; al ejercicio de sus atribuciones concurren las autoridades locales en los términos de este artículo”. Ese precepto define el papel determinante que en la organización y funcionamiento del Distrito Federal tienen el Congreso de la Unión el Presidente de la República. Ellos son las figuras protagonistas: los órganos locales son secundarios y derivados.

En la disposición A, fracción I, del artículo 122 se determina que corresponde al Congreso de la Unión el legislar en lo relativo al Distrito Federal; lo puede hacer respecto de toda clase de materias excepto sobre las expresamente conferidas a la asamblea legislativa; también está facultado para expedir el estatuto de gobierno; en él se deberá hacer las definiciones más importantes en relación con los órganos de autoridad y el sistema democrático.

Se le faculta expresamente para legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal (frac. III, disposición A); se trata de algo amplio, implica fijar los montos de endeudamiento,

como las garantías, plazos, forma y condiciones de pago. Dado lo dispuesto en el inciso h de la base quinta, tanto el Congreso de la Unión, como a los órganos de autoridad del Distrito Federal, le son imponibles las prohibiciones contenidas en la fracción VIII del artículo 117, entre otras, no pueden contraer, directa o indirectamente, obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. El ejercicio de parte del Congreso de esa facultad, necesariamente repercute en la atribución que ha sido conferida a la asamblea legislativa para examinar y aprobar el presupuesto. Deberá existir coordinación entre ambos cuerpos legislativos. La propuesta de endeudamiento debe provenir del Presidente de la República (art. 122, disposición B, frac. III).

A fin de imposibilitar a los órganos de autoridad del Distrito Federal el que intenten impedir o entorpecer el funcionamiento de los poderes federales, como autoridad nacional, en lo interno y representante de la unión, en lo externo, se ha facultado al Congreso de la Unión para "IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión"; se trata de actos de naturaleza legislativa cuyo cumplimiento recae en el Presidente de la República.

Anteriormente el Congreso de la Unión, mediante el estatuto o las leyes, podía aumentar sus facultades y las del Presidente de la República; en lo sucesivo, ello sólo será posible respecto del presidente, lo será en la medida en que recurra a la facultad que para él deriva de la fracción IV antes transcrita y dentro de los estrechos límites de esa norma.

La competencia limitada, de reciente creación del Congreso de la Unión, deriva de la fracción V de la disposición A: "Las demás atribuciones que le señala esta Constitución". En el estatuto o en las leyes no se pueden prever facultades adicionales. En el caso no se utilizó la fórmula amplia contenida en la fracción V de la disposición B del 122 relativa al Presidente de la República: "Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes".

La Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión han sido facultadas para remover al jefe de gobierno (base quinta inciso F); en ese caso, a propuesta que haga el Presidente de la República, por mayoría absoluta, puede nombrar al sustituto que concluya el periodo (base segunda, fracción I, párrafo 3).

8.6.3. Presidente de la República

La Constitución en la disposición B del artículo 122, alude a las facultades que se confieren al Presidente de la República en relación con el Distrito Federal por virtud de ello él es un servidor público que goza de una doble competencia; federal para todo el país, por lo que hace a las facultades y responsabilidades que derivan a su favor de la Constitución y concretamente del artículo 89; local, respecto de determinadas materias relacionadas con el asiento de los poderes de la unión estas son las siguientes:

-Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal, se trata de una forma específica de iniciativa innecesaria por cuanto a que la que deriva para él de la fracción I del artículo 71 es amplia y referida a todo tipo de materias, lo que se le confiere en el artículo 122, a pesar de ser específica en relación con un objeto limitado: el Distrito Federal puede comprender todo tipo de materias siempre y cuando esa competencia del órgano legislativo, no importa que se trate de iniciativas en relación con el estatuto de gobierno u otras leyes; por un error no se hace referencia a decretos, los tendrá que iniciar, era necesario incluirlos, por cuanto a que en el artículo 71 se alude a leyes y decretos y su ausencia en este precepto pudiera llevar a la conclusión de que no los puede iniciar.

En caso de remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal, se le faculta para proponer al senado al candidato que debe entrar en sustitución; no se trata de una terna. Dado a que la designación del sustituto se hace por mayoría absoluta, no por una mayoría especial, en los hechos proponer significará nombrar.

Como una forma específica de iniciativa que tiene el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal (frac. III), está la propuesta, que debe ser anual, de los montos de endeudamiento que sean necesarios para el funcionamiento de egresos; la propuesta la elabora el jefe de gobierno y él la debe hacer llegar al Presidente de la República. Puesto que se trata de una propuesta, es susceptible de ser reformada por esta. Ambos servidores públicos están obligados, al formular la propuesta y la iniciativa a observar los principios que regulan el endeudamiento previsto en el artículo 117 fracción VII.

En la fracción IV se prevé otra facultad para el Presidente de la República: reglamentar las leyes del Congreso relacionadas con el Distrito Federal; era innecesario hacerlo; de conformidad con la fracción I del artículo 89, él es el único que puede reglamentar las leyes del Congreso de la Unión sin importar que las materias estén comprendidas en el artículo 73 o 122. La facultad concedida al Presidente de la República no puede ser lo suficientemente amplia que parece desprenderse, a primera vista, de la redacción de la fracción; él no puede pretender reglamentar el estatuto de gobierno, que es una forma de ley, por cuanto a que hacerlo es competencia privativa de la asamblea legislativa.

En la fracción V de la base B se dispone que el Presidente de la República tendrá las demás atribuciones (facultades) que le señalan la Constitución y las leyes; se trata de una realidad, a lo largo de ellas se hallan facultades expresas a su favor. Puede vetar las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal.

El Presidente de la República, por virtud de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 115, tiene el mando de la fuerza pública del Distrito Federal; él nombra y remueve al servidor público que tiene a su cargo el mando directo de ella; lo debe hacer en los términos que fije el estatuto (art. 122, base quinta, inciso e).

8.6.4. Órganos de gobierno del Distrito Federal

8.6.4.1. La asamblea legislativa

La asamblea legislativa del Distrito Federal es un órgano colegiado al que se han confiado funciones legislativas y ejecutivas; carece de facultades jurisdiccionales. Se compone de diputados, cuyo número debe determinar la ley; ellos son electos por la ciudadanía mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los hay de mayoría y de representación proporcional. Cuentan con un suplente, duran en su encargo tres años, no pueden ser reelectos para el período inmediato, gozan de una triple inmunidad:

1. Son irresponsables por las manifestaciones que hagan en el desempeño de sus encargos.
2. Para proceder penalmente contra ellos se requiere de una previa declaración de procedencia.

3. Por las violaciones que cometan en el ejercicio de sus encargos pueden ser objeto de juicio político.

Sólo se puede llegar a ser diputado a la asamblea legislativa por vía de los partidos políticos. La asamblea tiene dos periodos ordinarios de sesiones; hasta 1996, el primero se inicia el 17 de septiembre y concluye, a más tardar, el 31 de diciembre; el segundo comienza el 15 de marzo y debe concluir el 30 de abril a más tardar. Su quórum es de más de la mitad de sus miembros y adopta sus resoluciones por mayoría absoluta y relativa. Puede ser convocada a periodos extraordinarios de sesiones a petición del órgano interno de gobierno, que hace las veces de la Comisión Permanente y que actúa en los recesos e la asamblea, la convocatoria la hace a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno. Debe entenderse que en ambos casos la convocatoria es obligatoria.

Sus leyes y decretos pueden ser vetados por el jefe de gobierno, se trata de un acto suspensivo que puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión; ese servidor es el responsable de promulgar, publicar y ejecutar sus leyes.

La asamblea legislativa es un órgano unicameral; no es dable ni al Congreso ni a ella misma prever la existencia de una segunda cámara.

El partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, le debe ser asignado el número de diputados de representación proporcional suficientes para alcanzar mayoría absoluta.

La clase gobernante y el partido oficial no se han atrevido a gobernar mediante consenso, no aceptan la mínima posibilidad de compartir el poder.

De los términos en que está redactada la Constitución, tienen derecho de iniciar leyes y decretos ante ella sus miembros y el jefe de gobierno. A este se le reconoce como exclusiva la de iniciar la ley de ingresos, el decreto de presupuestos y presentar la cuenta anual.

La asamblea de representantes no podrá reglamentar directamente la Constitución, como lo hacen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Sólo podrá legislar con vista a sus estatutos y respecto de las materias a que alude el inciso g de la fracción IV.

8.6.4.2. Atribuciones

Las atribuciones que corresponden a la asamblea legislativa son sólo aquellas que menciona la fracción V base primera del artículo 122 y las demás que en forma expresa se le otorgan a lo largo de la Constitución. Es un órgano con facultades enumeradas; lo no concedido lo tiene prohibido; no existe norma que le atribuya facultades implícitas por lo que les tiene prohibidas.

No puede intervenir por ejemplo, en los procesos de reformas a la Constitución (art. 135) o de formación de nuevos estados (art. 73 frac. III); la función de aprobar ha sido confiada a las legislaturas de los estados; la asamblea legislativa no lo es.

8.6.4.3. Obligaciones y prohibiciones diversas

Las atribuciones de la asamblea legislativa están referidas a diferentes materias; unas son de naturaleza legislativa y ejecutiva; las legislaturas son:

- a) Expedir y reformar su ley orgánica; al igual que la orgánica del Congreso de la Unión, ella no es susceptible de ser vetada por el jefe de gobierno; le es enviada sólo para los efectos de su publicación; también puede expedir la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Contencioso Administrativo.
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto, la ley de ingresos y la cuenta pública; la revisión de esta la hace por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la asamblea.
- c) Legislar en las siguientes materias: hacienda pública, electoral, administración pública local, civil, penal, protección civil, justicia cívica, planeación del desarrollo, prestación y concesión de servicios, transporte urbano, limpia, turismo, servicio de alojamiento, mercados, rastros, abastos, cementerios, fomento económico.

Algunos de los rubros ameritan ser comentados.

8.6.4.4. En materia penal

Se ha facultado a la asamblea a legislar en materia penal; ello implicaría la posibilidad de expedir un nuevo código en la materia, de modificar el actualmente en vigor y la de crear figuras penales en las diferentes leyes que emita. Si se opta por conservar el actual código penal, este, a partir de la reforma, mientras permanezca sin modificaciones, será válido para la federación y el Distrito Federal con el texto que actualmente tiene. Será un patrimonio que reciben, sin beneficio de inventario, tanto los órganos del poder central como del Distrito Federal.

Pero en lo sucesivo reconocerá una doble vertiente: la federal, que se conformará con las reformas que introduzcan el Congreso e la Unión y que sólo podrán aplicar el Ministerio Público y los jueces federales.

La otra, la local, que se integrará con las reformas que en ejercicio de facultades propias introduzca la asamblea legislativa, susceptibles de ser aplicadas sólo por el Ministerio Público y jueces del Distrito Federal.

Por virtud de esa acción, tomando como base el texto vigente del Código penal al momento de entrar en vigor la reforma constitucional al artículo 122 de 1993, ese cuerpo normativo debió integrarse, para los efectos federales con aquello que en la materia dispusiera el Congreso de la Unión; esos cambios no son aplicables ni obligatorios para los jueces locales.

El otro es el que, con vista al texto en vigor al aprobarse la indicada reforma, se conforme con las modificaciones de naturaleza local que introduzca la asamblea legislativa.

Las autoridades responsables de su aplicación deberán tener cuidado de determinar en qué momento se aprobó una reforma y quién la hizo y en función de ella definir su competencia.

8.6.4.5. En materia de indulto

Desde 1917 se ha concedido al Presidente de la República la facultad para conceder indultos a reos condenados, en sentencia firme, por los tribunales comunes del Distrito Federal (art. 89 frac. XIV); esta disposición no fue modificada; la función no fue traspasada al jefe de gobierno. "Terminó por prevalecer el principio político de que los príncipes y reyes deben dejar a cargo de otros la imposición de cargas y castigos y reservarse para sí la facultad de otorgar gracias y

mercedes”.⁴⁷⁴ Dado a que existe la posibilidad de que esa posición sea ocupada por un miembro de la oposición, no convenía que el jefe de gobierno, mediante esa función y otra, acrecentara su prestigio frente a la opinión pública.

En la materia el Presidente de la República aplicará leyes locales; para conceder un indulto deberá estarse a lo que ellas dispongan. En el estatuto y las leyes se deberá reconocer expresamente esta función, con vista a cumplimentar lo dispuesto por la fracción V de la disposición B del artículo 122.

8.6.4.6. En materia de amnistía

Por virtud de texto expreso el Congreso de la Unión tiene facultad para conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales de la federación (art. 73 frac. XXII).

No había texto expreso que lo facultara a conceder amnistía por lo que toca al Distrito Federal; lo podía hacer con vista a la fórmula general prevista en el artículo 73 fracción VI, que disponía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

En la fracción V de la base primera del artículo 122 no se confirió expresamente a la asamblea legislativa la atribución de conceder amnistías.

Ciertamente se le concedió la atribución, como se ha visto, para legislar en materia penal, con vista a esa atribución, para algunos, la función de hacerlo debiera corresponder a la asamblea legislativa.

Esto no es factible; la función sigue correspondiendo al Congreso de la Unión no obstante que se trata de una materia netamente local.

La constitución desde hace mucho tiempo, ha considerado que la función de crear delitos (art. 73 frac. XXI) y la de amnistiar (art. 73 frac. XXII) son diferentes; aquélla no comprende a ésta. Así cuando por virtud de la reforma se autoriza a la asamblea legislativa a ejercer una de las dos funciones: la de legislar en materia penal, pero no se alude a la de amnistiar en forma expresa, debe entenderse que ha sido intención el que la conserve el Congreso de la Unión antes de la reforma de 1996 lo podía ejercer con vista a la fórmula contenida en la fracción VI del artículo 73 “...legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la

⁴⁷⁴ Maquiavelo, Nicolás. *De principatibus*, Editorial Trillas, México, 1993, cap. XIX, pp. 20 y 21.

Asamblea de Representantes.” A partir de ese año, el fundamento para que lo siga haciendo el Congreso de la Unión se halla en la fracción I de la disposición A del artículo 122; si no se ha autorizado a los órganos de autoridad del Distrito Federal a hacerlo, la facultad corresponde a los poderes federales, dado a que amnistiar es una forma en la que se manifiesta la actividad legislativa y corresponde al Congreso de la Unión hacerlo.

8.6.4.7. Facultades en materia de educación y profesiones

En el derecho constitucional mexicano se ha distinguido entre el derecho a la educación y el derecho a ejercer una profesión; el distingo es la forma y fondo; de forma, por cuanto a que el primero lo regula el artículo 3o., y al segundo el artículo 5o., de fondo, por cuanto a que se trata a dos actividades que aunque afines en esencia, son diferentes, la educación ve a la formación del individuo; la libertad ocupacional, como derecho, está encaminada a permitir el ejercicio, libre y responsable de una actividad que regula la ley y para la que se requiera título.

Tanto se ha estimado que se trata de dos actividades diferentes, que existen en el ámbito federal y local leyes de educación; por lo que toca a profesiones, existen leyes de los estados y una ley expedida por el Congreso de la Unión aplicable al Distrito Federal (art. 7o.).

De la enumeración que hace el artículo 122, base primera fracción V, se desprende que si bien la asamblea legislativa del Distrito Federal ha sido autorizada para dar leyes sobre la función social educativa, en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, no le ha sido conferida la atribución de regular, mediante leyes, el ejercicio de derecho a ejercer una profesión; no se comprende la libertad ocupacional.

Por la asamblea legislativa, como se ha dicho, un órgano de competencia limitada, circunscrita a las materias a que alude la fracción V, base primera, del artículo 122 y además, o); lo que falta determinar es si a lo largo de la Constitución se confiere esa atribución.

En virtud de lo anterior, en aplicación del principio que se desprende del inciso o de la fracción V del artículo 122, se debe concluir que la asamblea legislativa carece de competencia para dar una ley de profesiones.

El único facultado para hacerlo en el Distrito Federal es el Congreso de la Unión, la atribución está contenida en la fórmula general que se desprende de la disposición A del artículo

122; “Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.”

Es obvio que cuando el Congreso de la Unión emite una ley de profesiones; sólo lo hace por lo que toca al Distrito Federal; carece de competencia para hacerlo en el ámbito general.

8.6.4.8. Facultades en materia de alcoholismo

El último párrafo del artículo 117 obliga tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estados, a dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Se trata de una facultad coincidente. En el artículo 122 no se establece una obligación similar para la asamblea legislativa; no le asistirá la obligación ni la atribución; el Congreso de la Unión, con vista al inciso h del artículo 122, en el estatuto, no lo puede autorizar a hacerlo; recuérdese que ella es un órgano cuyas atribuciones sólo son las fijadas por la Constitución. La facultad no estará comprendida en lo relativo a la materia de salubridad; la Constitución ha distinguido a ambas funciones (art. 73 frac. XVI). Las leyes antialcohólicas para el Distrito Federal sólo pueden emanar del Congreso de la Unión.

8.7. Iniciativas ante el Congreso de la Unión

Se ha previsto expresamente la posibilidad de que la asamblea legislativa presente iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión; es un nuevo titular que debe agregarse a la enumeración que contiene el artículo 71. Sus iniciativas deben versar sobre materias relativas al Distrito Federal; debe entenderse que puede ejercer respecto del estatuto de gobierno. Se trata de una facultad limitada. No se establece un trámite especial con relación a esas iniciativas; se sostendrán al general.

El que se determine que puede presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, implica que también lo podrá hacer ante cualquiera de las cámaras cuando ellas conocen de una materia en forma exclusiva; así se ha entendido el artículo 71. En el artículo 122 no se le da injerencia en el procedimiento de remoción del jefe del Distrito Federal; no obstante ello si gozará de la facultad de hacerlo y solicitar al Senado o a la Comisión Permanente, la remoción mediante el ejercicio de su atribución de iniciar.

Para que esté en aptitud de presentar una iniciativa, se deberá elaborar el proyecto respectivo, en los términos en que se requiera sea aprobado por el Congreso, la cámara o la Comisión Permanente y hecho ello, se deberá someter al pleno de la asamblea; será iniciativa formal en el momento en que sea aprobada por la mayoría en una sesión. Lo mismo sucederá con una solicitud de remoción del jefe del Distrito Federal; en estos casos no se requiere que la solicitud la formulen más de la mitad del número total de miembros, se trata de una mayoría absoluta del quórum.

La atribución de iniciar comprende la posibilidad de proponer reformas a la Constitución; no es general, está limitada a iniciativas que tengan que ver con el Distrito Federal.

8.7.1. La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad

Por virtud de lo dispuesto en el artículo 105 fracciones I y II, la asamblea legislativa, a la que por un error se sigue denominando asamblea de representantes, puede recurrir a las controversia constitucional y plantear una acción de constitucionalidad; en el primer caso, cuando estén de por medio atribuciones de naturaleza legislativa que le correspondan, puede demandar, a la federación, a los estados o a los municipios de un estado y a los restantes órganos de autoridad del Distrito Federal. Cuando esté de por medio una facultad legislativa relacionada con el Distrito Federal, no confiada a los órganos locales y, por lo mismo reservada al Congreso de la Unión, él será el único que puede plantear la controversia.

En el segundo caso se requiere que la acción sea planteada por el treinta y tres por ciento de los miembros que integran la asamblea legislativa.

8.8. Jefe de gobierno del Distrito Federal

Gran parte de la función de naturaleza ejecutiva que se da en el Distrito Federal se deposita en el jefe de gobierno del Distrito Federal. La no conferida a éste se ha reservado al Presidente de la república. El jefe de gobierno es el titular de la administración pública local.

A partir de 1997 será de elección popular, para serlo se requiere reunir los requisitos que determine la Constitución y el estatuto de inicio, deberá ser mexicano por nacimiento, ciudadano en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años, si es nativo del Distrito

Federal y de cinco si no lo es, tener treinta años cumplidos y no haber desempeñado ese cargo anteriormente con ese o con cualquier otro nombre; esta última prevención contrariamente a lo que debe esperarse de una norma constitucional, tiene un destinatario cierto.

A partir del año 2000, durará en su encargo hasta seis años; sin importar cuánto tiempo lo desempeñe, en ningún caso podrá volver a ocuparlo, si trata de una prohibición absoluta.

En los casos en que el nombramiento lo haga el Senado o la Comisión Permanente, si el propuesto ocupa algún cargo de elección popular, para que acepte el cargo se requiere la licencia de parte de la Cámara del Congreso o la Asamblea legislativa a la que pertenezca. La licencia no debe ser negada. Una vez concedida, el nombrado cesa en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación (art. 62); para ocupar su cargo, debe llamarse al suplente. No se trata de una renuncia; es una separación temporal; cuando por alguna razón deja de ser jefe de gobierno puede reasumir su función de representante o legislador.

Entra a tomar posesión de su encargo el día 5 de diciembre del año de su elección. No podrá ejercer el cargo más allá del 4 de diciembre del año en que concluya un periodo presidencial. No importa cuál haya sido el tiempo durante el cual hubiera ejercido el cargo. Sus faltas temporales se cubrirán según lo disponga el estatuto de gobierno. En caso de faltas absolutas en la asamblea legislativa, quien nombra al sustituto; no se distingue con vista a tiempos, como se hace en los artículos 84 y 85.

Rinde su protesta ante la asamblea legislativa, el Senado o la Comisión Permanente, de ella se deberá tomar razón.

Puede ser removido por causas graves; tratándose de un jefe de gobierno de la oposición es factible que cualquier razón que se invoque sea estimada como grave. Se ha facultado para removerlo al Senado y en sus recesos, a la comisión permanente. Lo hacen por simple mayoría; la solicitud deberá ser formulada y presentada por la mitad de los senadores, o sea por sesenta y cuatro, o la mitad de los miembros de la comisión permanente, dado a que se compone de un número impar deben ser cuando menos diecinueve. Una vez reunido ese número de solicitudes, la remoción es un hecho, esto es así por cuanto a que no se llegó a exigir una mayoría especial.

Dado que la Comisión Permanente se reúne durante más de siete meses del año, a que su número de integrantes es más reducido y a que el partido oficial tiene sobre ella un control absoluto, será más factible que las remociones sean acordadas por ella que por el Senado.

Uno de los motivos que pueden propiciar su remoción es la que haya causas graves que afecten el orden público en el Distrito Federal; se tratará de un simple pretexto. La posición de gobierno del Distrito Federal, cuando recaiga en un miembro de la oposición, será bastante débil: el mando de la fuerza pública se deposita en el Presidente de la República, él nombra al servidor público que la tenga a su cargo; pudiera ser que no se le confie las funciones de dirección en materia de seguridad pública. El jefe de gobierno, sino poder hacer uso del sistema de seguridad, es el responsable cuando se altera el orden público.

Podrá ser objeto de juicio político por violaciones a la Constitución, a las leyes del Distrito Federal y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales. También podrá ser suspendido en su cargo por virtud de una declaración de procedencia que emitan los diputados.

El sistema de remoción se estructuró con vista a que un miembro de la oposición, en fecha próxima, gane y ocupe la jefatura de gobierno, ya que existe la posibilidad de que quien sea triunfador en la elección para ese cargo, gane asimismo, la mayoría en la asamblea legislativa, había que privar a esta de la posibilidad de acordar lo relativo a la suplencia en caso de remoción; de ahí la intervención del Senado o de la Comisión Permanente.

Los propósitos antidemocráticos de los miembros del partido oficial al aceptar la reforma de 1996, se ponen en evidencia con el hecho de que en el caso de suplencia del jefe de gobierno no se hicieron los distingos, necesarios por muchos conceptos, que hacen los artículos 84 y 85 constitucionales por lo que hace a faltas del Presidente de la República; si la falta de jefe de gobierno se produce durante los dos primeros años de su periodo, lo elemental es que se oyer a nueva cuenta a la ciudadanía en una nueva elección; de haberse previsto esa posibilidad, se trataría de una forma de referéndum en el que la ciudadanía daría la razón a quien mejor le pareciera al que removió o al partido del que es miembro el removido. El grupo gobernante no podía exponerse a esta forma de consulta; pudiera serle adverso el resultado.

Algo escapó a la malicia de los miembros del partido oficial: con vista al inciso d) de la fracción V de la base primera, un jefe de gobierno, en el momento en que tome conocimiento de que se tramita su remoción, de inmediato debe renunciar al cargo, por virtud de la renuncia no opera el supuesto que de injerencia al Senado o a la Comisión Permanente, por lo mismo la designación la debe hacer la asamblea legislativa.

Goza de la atribución reglamentaria por lo que hace a las leyes que emita la asamblea legislativa; será responsable de su ejecución. Podrá ejecutar sin estar autorizado para reglamentar,

las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal, cuando así le autorice expresamente.

No estará obligado a publicar las leyes federales, tal como deben hacerlo los gobernadores de los estados (art. 120). No está incluido en ese precepto; independientemente de ello la publicación es innecesaria por cuanto a que el Diario Oficial de la federación, órgano de difusión de las leyes, se edita en el Distrito Federal.

No puede indultar; la función la seguirá ejerciendo el Presidente de la República (art. 89, frac. XIV). Deberá informar a la asamblea legislativa, podrá iniciar ante ella. Sus actos deben ser refrendados por el servidor público que determine el estatuto. Podrá recurrir a la controversia constitucional.

Su posición sigue siendo inestable; es inferior a la que se reconoce a los gobernadores de los estados; se trata de impedir que los partidos de oposición acrediten líderes con peso a nivel nacional, con los que, con el tiempo, se intenta alcanzar la Presidencia de la República.

8.9. La rama judicial

8.9.1. El tribunal superior de justicia

La función judicial se ha confiado a un tribunal superior de justicia; en esto no hubo innovación; se reiteró en la existencia de esa institución que fue creada por la ley Juárez de 1855. No se trata de un poder; su competencia y atribuciones serán determinadas, en primer lugar, por el Congreso de la Unión en el estatuto de gobierno (art. 122, apartado A, frac. II); la asamblea legislativa ha sido autorizada para dar la ley orgánica de ese tribunal (base primera, frac. V, inciso m).

Se integra por magistrados que nombra el jefe de gobierno y ratifica la asamblea legislativa; duran en su encargo seis años y pueden ser ratificados al concluir ese plazo; en este caso se convierten en inamovibles. Para serlo se requiere reunir los mismos requisitos exigidos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, más otros relacionados con su vinculación a la entidad; gozan del privilegio del juicio político, pero no tienen protección alguna en cuanto a la institución de la declaración de procedencia.

En forma expresa a los magistrados, cuando actúan como tribunal superior y en pleno les han sido asignadas atribuciones ejecutivas como cuando nombra a su presidente.

Por virtud de su ley orgánica, en la actualidad también goza de facultades materialmente legislativas, por cuanto a que puede emitir su reglamento interior y reformarlo; de facultades jurisdiccionales, cuando juzga y sanciona a su personal.

La competencia de sus tribunales se ha limitado a las materias que tienen que ver sólo con ciertas ramas del derecho: penal, civil y familiar. En el ámbito federal seguirán aplicando las leyes federales y los tratados internacionales cuando sólo se afecten intereses particulares (art. 104 frac. I), aunque la asamblea legislativa tiene facultad para legislar respecto de un número crecido de materias (art. 122, frac. IV inciso g) nada indica que será ampliada la competencia de los tribunales comunes. Las salas del tribunal seguirán conociendo de amparos (art. 107, frac. XII).

La competencia del Tribunal Superior de Justicia será limitada; no gozará de las facultades residuales que para los jueces locales, deriva de la aplicación del artículo 124. Actúa también en salas.

8.9.2. El Consejo de la Judicatura

Se ha previsto la existencia de un Consejo de la Judicatura; es el responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos auxiliares; nombra a los jueces, elabora el proyecto de presupuesto, emite criterios obligatorios; se compone de siete miembros, el primero es el presidente del tribunal, los restantes son un magistrado, un juez de primera instancia, un juez de paz; uno nombrado por el jefe de gobierno y dos por la asamblea legislativa. Duran en sus encargos cinco años y no pueden ser nombrados para otro período. Los consejeros gozan de la inmunidad del juicio político.

8.9.3. Los jueces de primera instancia

En la fracción II de la base cuarta, se alude también a jueces de primera instancia. No se da mayor detalle. Se trata de funcionarios judiciales dotados de jurisdicción, que nombra y cambia el Consejo de la Judicatura; duran en sus cargos seis años; pueden llegar a ser inamovibles. Son

jueces especializados; no los hay mixtos. Sus resoluciones son revisables ante las salas del Tribunal Superior.

8.9.4. Tribunal contencioso administrativo

Se prevé la existencia de un Tribunal contencioso administrativo; la Constitución da pocos detalles (art. 122 base quinta); sólo dispone que su ley la expedirá la asamblea legislativa, su jurisdicción es en el orden administrativo; goza de plena autonomía; dirime las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares.

Los miembros de ese tribunal constitucionalmente no gozan de inmunidades como el juicio político o la declaración de procedencia. Las leyes que expida la asamblea legislativa no podrán ponerlos al margen de los sistemas de responsabilidad.

Las salas no podrán conocer de amparos en los términos de la fracción XII del artículo 107, por cuanto a que no conocen de materia penal y las controversias de las que conoce son procedimientos uninstanciales.

8.9.5. El Ministerio Público

El ministerio público en el Distrito Federal es presidido por el Procurador General de Justicia; es un servidor público que debe ser nombrado en los términos que fije el estatuto. Su ley orgánica la emite la asamblea legislativa.

CONCLUSIONES

De lo antes expuesto puede señalarse lo siguiente: se llama Parlamento a la institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, cada una compuesta por un determinado número de miembros, quienes en conjunto disponen de poderes de decisión importantes.

La extensión del sistema democrático coincide con la expansión de la burguesía, la cual fue engendrada por el desarrollo de la revolución industrial.

El esquema marxista en el cual las fuerzas productivas como son el progreso técnico y las relaciones sociales, engendró clases sociales, forjó ideologías e instituciones gracias al desarrollo del modelo democrático.

La construcción de los elementos políticos del modelo democrático: elecciones, parlamento, separación de poderes, etc., comienza antes de la revolución industrial y el triunfo del capitalismo. Después de las invenciones técnicas del Medioevo y del Renacimiento, entraña una primera expansión de la burguesía. Esas nuevas estructuras políticas conllevan a la revolución cultural del siglo XVIII.

Las instituciones políticas de la democracia liberal, es decir, aquellas que funcionaban en Occidente en los siglos XIX y XX se caracterizaron por dos rasgos esenciales: la importancia de los Parlamentos y la debilidad de las organizaciones políticas (partidos y grupos de presión). El conjunto de éstas, otorgó al sistema una gran homogeneidad, a pesar de las diferencias constitucionales entre el régimen presidencial americano y el régimen parlamentario europeo.

Las instituciones democráticas descansan sobre los principios de soberanía popular, elecciones, parlamentos, independencia de los jueces, libertades públicas, y pluralismo de

partidos. Gracias a ellos los ciudadanos desde entonces adquieren un gran poder de autonomía y de medios eficaces de presión sobre los gobernantes.

El régimen parlamentario responde a la necesidad de la democracia liberal de desarrollarse en Europa dentro del marco de la monarquía. La separación del ejecutivo en dos elementos-jefe de Estado y jefe de Gobierno-tiene como fin esencial, confinar al rey dentro de un papel puramente honorífico y transferir el poder real a un hombre que emane del Parlamento, estableciendo la posibilidad para los diputados de influir sobre el Primer Ministro y los ministros para dimitir, con miras a impedir que el rey pueda elegir su gobierno sin el consentimiento del Parlamento.

Derivados del modelo de la asamblea de Westminster, los Parlamentos europeos y el Congreso de los Estados Unidos se constituyen como las instituciones primordiales del sistema occidental.

En el viejo mundo el poder democrático estaba fundado en la elección, frente a los reyes que heredaban el poder pero que progresivamente fueron confinados hasta ser suprimidos (el caso de Francia); en el nuevo mundo, el Congreso de Filadelfia fue la primera expresión de la nación y su voluntad de independencia. Los conceptos de “poder legislativo” y de “poder ejecutivo” establecieron claramente la superioridad del primero y la subordinación del segundo, que no corresponde solamente a la formación histórica de la plutocracia sino al principio fundamental de la ideología liberal.

El Estado debió reducirse a su simple expresión, es decir, a la realización de sus deberes elementales de policía interior y defensa nacional, para no oprimir a los individuos y sobre todo para no estorbar a los empresarios en su labor.

Los mecanismos de las asambleas se adaptan exactamente a las funciones que el Estado liberal asignó a los poderes públicos: establecer la igualdad de derechos de los ciudadanos, a fin de permitir la iniciativa de cada uno y la concurrencia de todos, proteger la propiedad privada y definir los principios de su adquisición; determinar los lineamientos de los contratos comerciales y sancionar su inexecución; reglamentar las relaciones familiares y hereditarias a fin de garantizar el

patrimonio privado sin permitir la reaparición de privilegios feudales, asegurando las libertades dentro de un orden público y sancionando a los autores de los crímenes y delitos.

En la actualidad, los objetivos mencionados se llevan a cabo efectivamente por los procedimientos parlamentarios establecidos y no mediante decretos-ley redactados por los técnicos de la administración. La estructura de las asambleas representa un excelente instrumento de legislación civil, penal y política.

Mientras en el seno de las democracias liberales se establece la igualdad política, suprimiendo los privilegios de la aristocracia, surge progresivamente la desigualdad económica la cual tiende a recrear a una nueva aristocracia, fundada sobre la propiedad capitalista. El heredero de fortunas sucede al heredero de títulos nobiliarios, el heredero del poder económico sustituye al heredero del poder político.

La democratización del régimen parlamentario se acompañó de una expansión y de una estructuración neta de los partidos políticos, asegurando la participación de todas las fuerzas políticas y la formación y la ejecución de la decisión política que crea la base gubernamental en un sentido de gobiernos de coalición.

El ejercicio efectivo del poder político surge del apoyo del parlamento. La doble confianza no representó un elemento constitutivo de la concepción del régimen parlamentario. El jefe de gobierno no es solamente favorecido por el monarca, es el hombre del parlamento, en el seno del cual, es el líder de la mayoría y concilia los favores y las tendencias que componen esa mayoría.

El régimen parlamentario fue para la Europa continental, una importación inglesa por la transformación del régimen de la monarquía constitucional a principios del siglo XIX. La elaboración práctica de la monarquía limitada en un sentido parlamentario, se expresó especialmente por la extensión de las competencias del parlamento que se derivan de la prerrogativa real, alrededor de la cual se desarrolla la evolución del régimen parlamentario.

Los principales factores que contribuyeron a ese desarrollo fueron las diversas necesidades del Estado, la tecnicidad del ejercicio del poder político, la evolución de la noción de la responsabilidad y la degradación de la noción del *“rey por gracia de Dios”*.

La contribución de esos factores en la determinación del órgano que debe ejercer el poder político fue directa. Esa determinación es capital para comprender mejor las instituciones parlamentarias y justificar las razones por las cuales se encuentran en vigor, numerosos textos constitucionales del siglo XIX. Esas razones, prueban en todo caso, el por qué esas instituciones de la monarquía limitada de Inglaterra resultaron anacrónicas para la Europa continental.

La evolución del régimen parlamentario en el marco de la monarquía inglesa, se orientó hacia una transferencia del contenido del ejercicio de la prerrogativa real a los elegidos del pueblo. Sin embargo, esa evolución, no privó jamás al monarca de la posesión formal de esa prerrogativa.

La elaboración de sus instituciones constata progresivamente la imposibilidad para el monarca de ejercer esa prerrogativa en la práctica de la vida del Estado, ya sea porque la nueva técnica del aparato estatal no lo permite, o porque el desarrollo del régimen parlamentario exigió que el ejercicio de esa prerrogativa pasara a los elegidos del pueblo. Con ello el monarca guarda la prerrogativa sobre el plan jurídico; pero el ejercicio de esa prerrogativa pasa a los elegidos del pueblo.

La Primera Guerra Mundial fue una etapa de gran importancia en la aceleración del proceso hacia el régimen parlamentario: la caída de los imperios de Alemania, Rusia y Austria y la ruptura del bipartidismo burgués por la presión de las fuerzas políticas formadas gracias al sufragio universal, determinaron la reconsideración de las prioridades y objetivos en el ámbito institucional de una monarquía limitada adaptada a las nuevas exigencias del régimen parlamentario.

En ese campo de desarrollo político e institucional, la función del Primer ministro pudo asumir un papel más importante, a la vez dentro del rango de los partidos.

La posición multidimensional de la función política e institucional del régimen parlamentario, facilitó la aceleración y el desarrollo del conjunto de las instituciones de ese régimen.

El factor determinante, en lo que concierne al postulado del equilibrio de las relaciones de los poderes se justificó por la transición del sistema gubernamental al régimen parlamentario. Ello constituyó una condición *sine qua non* de su existencia y una confirmación a la vez de su funcionamiento correcto.

En lo concerniente al parlamento debe percatarse que el ejercicio directo del poder político activo por ese órgano, cubre el peligro y el titubeo en la ejecución de la decisión política. El parlamento no es un órgano de acción, sino un cuerpo de reflexión, de control y de proposiciones.

Si al principio del régimen parlamentario no podía ejercerse un poder de acción inmediato, aunque las necesidades del Estado así lo requerían, en la actualidad, la participación activa del parlamento en el ejercicio del poder es prioritaria.

La virtud esencial de investir la función del Primer ministro de poderes que no estaban previstos en el proceso normal del régimen parlamentario, es la base de la eficacia que puede ejercer esa función en el contexto de los poderes del régimen parlamentario.

Dentro del marco del régimen parlamentario, la activación del poder ejecutivo en los límites permitidos del régimen parlamentario, incrementó la importancia del papel del Primer ministro parlamentario.

El gobierno bajo el liderazgo del Primer ministro, se convierte en mandatario de la mayoría como un órgano central del combate electoral, unificando las funciones ejecutivas y legislativas, por el equilibrio de poderes, por la activación del trabajo gubernamental y el refuerzo del poder ejecutivo.

La extensión del derecho de voto provocó la ruptura del bipartidismo burgués por la formación de una tercera fuerza política, ocasionando una inestabilidad gubernamental estableciendo la necesidad de la formación de gabinetes de coalición.

Las transformaciones del derecho de voto sobre suelo del continente europeo, constituyeron la superestructura fundamental del edificio del conjunto de la democracia parlamentaria. Por ese medio, fue revertido el bipartidismo burgués y se consolidó el diálogo político en la disputa electoral.

La reglamentación legislativa de la función de Primer ministro aparece entre las dos guerras mundiales. Así, Bélgica, Francia e Italia, continuando con Holanda e Inglaterra, toman medidas legislativas episódicamente, para reglamentar la institución e investirla de poderes con una significación particular.

El período que se sucede entre las dos guerras mundiales, es determinante para la función del Primer ministro, por la reconsideración de las fuerzas políticas que imponen definitivamente el diálogo partidario como una condición *sine qua non*, del funcionamiento de las instituciones del régimen parlamentario y por la reconstrucción de numerosos órdenes constitucionales.

Después de la Primera Guerra Mundial se presenta una nueva realidad en la estructura de los Estados. La mayoría de ellos eligen como forma de gobierno, el régimen parlamentario. Pero ese régimen basado en el sufragio universal primitivo, determina el juego de la disputa electoral. El parlamentarismo primitivo del bipartidismo burgués y del voto restringido, da lugar a la democracia parlamentaria.

El primer postulado de esa democracia fue el ejercicio del poder político por órganos periódicamente elegidos y la delimitación del papel de jefe de Estado dentro del arbitrio de las reglas del juego electoral y de la guardia del orden constitucional.

Las exigencias del poder político fueron dobles a título esencial. Por una parte, el funcionamiento correcto de la democracia. El refuerzo del poder ejecutivo fue realizado por la racionalización de las reglas redactadas, determinando el régimen parlamentario y la unificación de las manifestaciones políticas dentro de la búsqueda de los objetivos del programa gubernamental.

La exigencia de la democracia fue satisfecha por la participación activa del ciudadano dentro del mecanismo de elaboración y aplicación de la decisión política. En esa conjunción del refuerzo del poder con el funcionamiento correcto de la democracia, la función del Primer ministro, ha podido jugar un papel de gran importancia. En todos los casos donde no ha existido tal conjunción, la caída de las instituciones del régimen parlamentario es inminente.

En el contexto político de supervivencia del régimen parlamentario, la función del Primer ministro mejoró su posición. Ya sea a través de los textos constitucionales, o a través de la vía legislativa, la función de Primer ministro es una realidad viva del régimen parlamentario. La razón esencial es que las fuerzas nuevas hacen uso de esa función con la ayuda del diálogo partidario en la disputa electoral.

La contribución de esos factores a la determinación del órgano que debía ejercer el poder político fue directa. Esa determinación fue capital para comprender mejor las instituciones parlamentarias y justificar las razones por las cuales se encuentran en vigor textos constitucionales de fines del siglo XIX. Esas razones prueban en todo caso por qué esas instituciones de la monarquía limitada de Inglaterra parecen anacrónicas para la Europa continental.

El nacimiento y la evolución de la función del Primer ministro en el régimen parlamentario miden el desarrollo de la idea de la política del hombre europeo. Esa idea es el reflejo concreto en la elaboración democrática del ejercicio del poder político por medio de procedimientos parlamentarios.

BIBLIOGRAFIA

- Albertin, L., Deim, E., Werle, R., *Die Zukunft der Gemeinden in der Hand ihrer Réformer*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1982.
- Amos, M., *La Constitution anglaise*, Sirey, Paris, 1935.
- Amphoux, J., *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale allemande*, LGDJ, Paris, 1962.
- Anson, W. R., *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, Oxford-Clarendon Press, Oxford, 1973.
- Arnée, L., *Le Président du conseil des ministres sous la IV^e République*, Paris, 1962.
- Arnold, R., *L'élection et les compétences du Président fédéral allemand*, Paris, 1995.
- Ashford, D., *British Dogmatism and French Pragmatism: the New Local Government Series*, no. 22, Oxford Blackwell, London, 1982.
- Bagehot, W., *The English Constitution*, Éditeur K. Paul, Trench, Trubner, London, 1929.
- Bagge, D., *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Presses universitaires de France, Paris, 1952.
- Balme, Richard, Garraud, Philippe, et. al., *Le territoire Pour Politiques: Variations Européennes*, L'Harmattan, Paris, 1994.

Barthelemy, Hoseph, *Le régime parlementaire en France sous Luis XVIII et Charles X*, Giard & Brière, Paris, 1904.

Bastid, P., *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française*, Paris, 1954.

Beguín, J. C., *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en R.F.A.*, Paris, 1982.

Benemy, F. W., *The Elected Monarch*, Penguin Books, London, 1965.

Berkeley, H., *The power of the Prime minister*, Allen and Unwin, London, 1968.

Berlin Valenzuela Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Bertrand, A., *Les techniques et travail gouvernemental en Grande-Bretagne*, Rev. internationale d'histoire politique, Paris, 1951.

Bouissou, M., *La Chambre des Lords au XX siècle*, A. Colin, Paris, 1957.

Bourgin, G., *La formation de l'Unité italienne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1948.

Bullmann, U., et. Al., *Zwischarbelanz rot-grüner Politik in der hessischer Kommenen*, trad. Roth and H. Wollmann, Boston, 1991.

Burdeau, G., et. al., *Droit Constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1995.

_____, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris, 1972.

_____, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, Paris, 1980.

_____, *Traité de Science Politique*, t. IX, Les Façades Institutionnelles de la Démocratie
Gouvernante, LGDJ, Paris, 1976.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Undécima
Edición, México, 1997.

Cadart, J., *Le Parliament Act de 1949*, Rev. du dr. public, Paris, 1952.

Camby, J. P., *Le financement de la vie politique*, La Documentation française, Paris, 1995.

Capitant, R., *La distinctions du chef de l'État et du chef du gouvernement dans la Constitution
française de 1958*, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1971.

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1994.

_____, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 1994.

Carr, C.T., *Concerning English Administrative Law*, Columbia University Press, New York, 1941.

Carré de Malberg, *Contribution de la Théorie générale de l'État*, Sirey, Paris, 1922.

Carter, B. E., *The Office of Prime Minister*, Éditeur-Cambridge, Cambridgeshire, London, 1968.

Catanzaro, R., *Le cinque Sicilie, Desarticulazione sociale e struttura di classe in un economia
dependenti*, Rassogna italiana di sociologia, Bolonia, 1979.

Chandernagor, André, *Un Parlement Pour Quoi Faire*, Éditions Gallimard, Paris, 1967.

Chevallier, J. J., *Le mode contemporain depuis le XVIIIe siècle*, Enc. Fr., t. X, L'État, Presses
Universitaires de France, Paris, 1965.

Colmar, M., *Political Institutions in Europe*, Routledge, London, 1996.

Colteret, J., *Le pouvoir législatif en France*, Paris, 1962.

Committee on Ministers' Powers, vol. I, II, London, 1932.

Comston-Rickett, *The Charage of Ministry*, Contemporary Review, London 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1998.

Coronado, Mariano, *Derecho constitucional*, Escuela de artes y oficios del estado, Guadalajara, 1899.

Courtney, I., *Séances de la Chambre de Communes des 30 janvier, 6 et 7 février*, Paris, 1902.

Crozier, M. J., Huntington, S. P. and Watanuki, *The Crisis of Democracy*, University Press, New York, 1975.

D'Aquino, T., Doern, G. B., Blair, C., *Le Parlementarisme au Canada*, Toronto, 1983.

_____, *Le Gouvernement Parlementaire au Canada : Évaluation Critique et Propositions de Changements*, Ottawa, 1979.

De Gaulle, Charles, *Discours et messages*, t. 2, Paris, 1970.

Debré, M., *Trois caractéristiques du système parlementaire française* in RFSP, 1955.

Delafosse, Jules, *Théorie de l'Ordre*, Plon-Nourriet et C. Impirmeurs-Éditeurs, Paris, 1945.

Desfeuilles, H., *Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques*, LGDJ, Paris, 1973.

Dubois, P., *L'organisation des services de la présidence du conseil*, Éditions du Seuil, Paris, 1919.

Duguit, Léon, *Études de Droit public*, t. II, L'État, Paris, 1903.

_____, *Traité de Droit Constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing & C., Éditeurs, Bordeaux, 1927.

Durand, G., *États et institutions, XVIe-XVIIIe siècles*, A. Colin, Paris, 1969.

Duverger, Maurice et autres, *L'influence des systèmes électoraux*. Travaux sur la vie politique, Paris, 1950.

Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, t. 1. Les grands systèmes politiques, Presses Universitaires de France, Paris, 1973.

_____, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, t. 1., Presses Universitaires de France, Paris, 1955.

_____, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. 2., Presses Universitaires de France, Paris, 1971.

Eden, A., *Mémoires*, trad. Fr. J. R. Weiland et J. F. Graverand, 3. Vol., Cassell Éditeur, London, 1965.

Elder, C. M., *Parliamentary government in Scandinavia*, London, 1960.

Emy, H.V., *The Public Service and Political Control*, Étude préparée par la Commission Coombes, Australie, 1977.

Escaras, J.C., *La justice constitutionnelle in Italie*, Calvers du C.D.P.C., Université de Toulous, 1988.

Esmein, A., *Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, Ed. Recueil Sirey, Paris, 1927.

Ezquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo II, México, 1938.

Favoreau, L., “*Les règlements autonomes n'existent pas*”, RFDA, no. 6, Paris, 1987.

Filaretos, G., *Domination étrangère et Monarchie en Grèce*, Athènes, 1972.

Fitzmaurice, J., *The Party Groups in the European Parliament*, Lexington Books, London, 1975.

Foucher, B., *Le dernier mot à l'Assemblée nationale*, RDP, Paris, 1981.

Foyer, J., L'application des articles 34 et 37 par l'Assemblée nationale, in *Le domaine de la loi et du règlement*, Economica, Paris, 1981.

Franqueville, Compte de., *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. 1. Le gouvernement, Paris, 1887.

French, R. D., *Freedom of Information and Parliament*, mémoire préparé pour la Conférence sur les études législatives au Canada tenue à Vancouver à l'Université Simon Fraser, du 15 au 17 février, 1979.

Friedrich, Carl, *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, Boston, 1950.

Fusilier, R., *Les monarchies parlementaires*, Éditions ouvrières, Paris, 1960.

_____, *Les pays nordiques*, Éditions ouvrières, Paris, 1965.

- García Granados, Rafael, *Historia de México desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída de Porfirio Díaz*, 4 vols., México, 1936.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Revista Occidente, Madrid, 1964.
- Gaucher, P., *Les ordonnances en matière budgétaire*, Annales de la Faculté de droit et de sciences économiques de Clermonté Ferrand, 1965.
- Gauchet, Yves, *Droit Parlementaire*, Ed. Economica, Paris, 1996.
- Genevoix, B., *Annuaire international de jurisprudence constitutionnelle*, Paris, 1989.
- Giraud, E., *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, M. Giard, Paris, 1958.
- Goldsmith, M., Page, E.C., *Britain in Central and Local Government relations*, Cambridge, Cambridgeshire, London, 1987.
- Grosser, A., *L'Allemagne de notre temps*, Paris, 1970.
- Grove, W. J., *L'exécutif au Royaume-Uni-Unesco*, in les pouvoirs de décision dans l'État moderne, Londres, 1967.
- Grüner, H., Jaedecke, W., Ruhland, K., *Rote Politik in Schwarzer Rhythms? Politische Vierteljahresschrift*, 29, 1, München, 1988.
- Hamilton, Alexander., Jay, John y Madison, James, *El federalista o la nueva Constitución*, trad. De Gustavo R. Velasco, FCE, México, LXXV, 1957.

- Hamon, Francis, *La loi sur les pouvoirs de guerre du Président des États-Unis et du Congrès*, Paris, 1977.
- Harback, V., *Die parlamentarische Kabinettsregierung*, Stuttgart, 1919.
- Hardy-Genet et Vildalenc, *L'époque contemporaine*, t. ii, Paris, 1954.
- Hauriou, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Éditions Montchrestien, Paris, 1972.
- Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Editorial Jus, México, 1964.
- Iglesias, José María, *Autobiografía de Iglesias*, México, 1893.
- Iniciativa presidencial del 3 de noviembre de 1986.
- Jacobs, F., Corbett, R., Shackleton, M., *The European Parliament*, Oxford Clarendon Press, London, 1975.
- Jennings, I., *The Queen's government*, Harmondsworth Middlesex, London, 1954.
- Jennings, W., *Local Authorities*, London, 1931.
- _____, *The Law and the Constitution*, London, 1945.
- Kant, Emmanuel, *Doctrine de droit*, éditions Françaises, trad. Barni, Paris, 1962.
- Keith, A.B., *The British cabinet system*, Stevens, London, 1952.
- Knapp, Frank, *A Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857*, Austin, 1951.

- Maquiavelo, Nicolás, *De principatibus*, cap. XIX, Editorial Trillas, México, 1993.
- Marx, R., *L'Angleterre des révolutions*, A. Colin, Paris, 1971.
- Mathieu, B., *Les rôles respectifs du Parlement, du Président de la République et du Conseil Constitutionnel dans l'édition des ordonnances*, RFDA, Presses Universitaires de France, RFDA, Paris, 1987.
- Maus, D., *L'article 44*, Paris, 1990.
- Mazzega, D., Mustelli, J., *L'organisation régionale in Italie*, Paris, 1980.
- Mirkine-Guetzévitch, *Le renforcement de l'exécutif et le régime parlementaire in RDP*, Paris, 1930.
- Moreau, M., *Pour le gouvernement parlementaire*, Paris, 1903.
- Moutafoff, *Le président du conseil des ministres en France*, Thèse, Bordeaux, 1940.
- Napoleon III, *Oeuvres de Napoleon III*, t. III Message de 24 décembre, Paris, 1851.
- Ogge, C. F., et Ray, P. D., *Le gouvernement des États-Unis d'Amérique*, Paris, 1958.
- Otero, Mariano, *célèbre "Voto" del 5 de abril de 1847*.
- Pallida, S., *L'anamorphose de l'État-nation: le cas italien*, Bologne, 1992.
- Panther-Brick, *La démocratie parlementaire en Grande-Bretagne*. Travaux et conférences, Bruxelles, 1959.
- Philip, L., *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises*, LGDJ, Paris, 1961.

- Maquiavelo, Nicolás, *De principatibus*, cap. XIX, Editorial Trillas, México, 1993.
- Marx, R., *L'Angleterre des révolutions*, A. Colin, Paris, 1971.
- Mathieu, B., *Les rôles respectifs du Parlement, du Président de la République et du Conseil Constitutionnel dans l'édition des ordonnances*, RFDA, Presses Universitaires de France, RFDA, Paris, 1987.
- Maus, D., *L'article 44*, Paris, 1990.
- Mazzega, D., Mustelli, J., *L'organisation régionale in Italie*, Paris, 1980.
- Mirkine-Guetzévitch, *Le renforcement de l'exécutif et le régime parlementaire in RDP*, Paris, 1930.
- Moreau, M., *Pour le gouvernement parlementaire*, Paris, 1903.
- Moutafoff, *Le président du conseil des ministres en France*, Thèse, Bordeaux, 1940.
- Napoleon III, *Oeuvres de Napoleon III*, t. III Message de 24 décembre, Paris, 1851.
- Ogge, C. F., et Ray, P. D., *Le gouvernement des États-Unis d'Amérique*, Paris, 1958.
- Otero, Mariano, *célèbre "Voto" del 5 de abril de 1847*.
- Pallida, S., *L'anamorphose de l'État-nation: le cas italien*, Bologne, 1992.
- Panter-Brick, *La démocratie parlementaire en Grande-Bretagne*, Travaux et conférences, Bruxelles, 1959.
- Philip, L., *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises*, LGDJ, Paris, 1961.

Pickles, D., Le travail parlementaire in Grande-Bretagne, Rev. Franç., de sc. Pol., Paris, 1954.

Pierre, H.D., *I. articles 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Éditions STH, Paris, 1981.

Pollack and Maitland, *Rotuli Parliamentorum*, i. 116, London.

Pollard, A.F., *The Evolution of Parliament*, Russel & Russel Inc., Nex York, 1968.

Prélot, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1972.

Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, Revista de Revistas, México, 1912.

Rodriguez, Ramón, *Derecho constitucional*, Unam, México, 1978.

Romero Vargas Yturbide, Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, Ediciones del Senado de la República, México, 1967.

Rouban, L., *L'inconstitutionnalité du veto législatif aux États-Unis*, Paris, 1984.

Rousseau, J.J., *Le Contrat social*, liv. I, chap. VI et VII, Dreyfus-Brisac, Paris, 1891.

Ruiz, Eduardo, *Curso de Derecho Constitucional*, Unam, México, 1978.

Saint Thomas, *Somme Théologique, De regimine principios*, Livre 1, chap. VI, Gazette française, Paris, 1926.

Sartori, Giovanni, *Democratic Theory*, Frederich A. Publishers, New York, 1965.

Schmitt, Carlos, *Teoría de la Constitución*, México, 1961.

Sibert, M., *La Constitution de la France du 4 septembre 1870 au 9 août 1944*, Dalloz, Paris, 1946.

Stewart, J.B., *The Canadian House of Commons*, McGill-Queen's University Press, Montréal et London, 1977.

Tarrow, S., *Docetramento incomputo o centralismo ristorato? L'esperienza regionalistica in Italia e in Francia*, *Revista Italiana di Scienza Politica* IX, Bologne, 1979.

Temas Contemporáneos, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, A. C., n° 309, julio, 1980.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1964*, Editorial Porrúa, México, 1964.

Terrenoire, Alain, *Le Parlement Européen Cet Incommu*, Paris, 1994.

Toinet, M.F., *Le système politique des États-Unis*, Paris, 1990.

Tricot, Bernard, Hadas-Lebel, Raphael, *Les Institutions Politiques Françaises*, Dalloz, Paris, 1985.

Triglia, C., *La regolazione localista: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, Bologne, 1985.

_____, *Svilippo senza autonomia*, Bologne, 1992.

Urbain, R., *La fonction et les services du Premier ministre en Belgique*, Bruxelles, 1958.

Vanossi, A, Jorge, *El Misterio de la Representación Política*, Buenos Aires, 1972.

Velasco, R, Gustavo, *Las Facultades del Gobierno Federal en Materia de Comercio*, Estudio Publicado en la revista Jus, número 73, agosto de 1944.

Verdeaux, J., *Le président du conseil des ministres en France*, Thèse, Bordeaux, 1941.

Visscher, P. L., *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise*, Paris, 1947.

Wallace, Elisabeth, *Readings in British Government*, Toront, 1948.

Wheare, K.C., *Public Administration*, vol. XXIV, No. 2, Oxford University Press, London, 1946.

Zagrebelsky, G., *La Giustizia costituzionale*, Bologna, 1977.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, el Colegio de México, México, 1956.

Zilemenos, Constantin, *Naissance et Évolution de la Fonction du Premier Ministre dans le Régime Parlementaire*, Paris, 1976.

FE DE ERRATAS

El segundo párrafo, octavo renglón de la página 19 dice: "Los sucesos que han acontecido demuestran que lo erróneo de estas dos ideas..." Debe decir: "Los sucesos que han acontecido demuestran lo erróneo de estas dos ideas..."

En los dos renglones que anteceden al primer párrafo de la página 21 dice "...rey*es incapaz de gobernar? Evidentemente esa carga no pertenece a un príncipe o consejo de príncipes, sino al pueblo quien es el donante del poder". Debe eliminarse por completo al ser repetición de aquél señalado en la página 20.

El segundo párrafo, tercer renglón de la página 23 dice "Resulta un círculo vicioso el pretender explicar el funcionamiento de la sociedad por un contrato, pues la idea de contrato." Debe decir: "Resulta un círculo vicioso el pretender explicar el funcionamiento de la sociedad por un contrato."

En el último párrafo, sexto renglón de la misma página, se señala "...es un derecho, porque esa voluntad nacional tiene por naturaleza el poder de gobernar sin necesidad (pasa a la página 24) De una voluntad concurrente". Debe decir: "...es un derecho porque esa voluntad nacional tiene por naturaleza el poder de gobernar sin necesidad de una voluntad concurrente."

En el segundo párrafo, quinto renglón de la página 33 se señala "Un ejemplo de ello lo encontramos en la "orden del día prioritaria" del sistema francés actual, donde el Gobierno puede colocar a la cabeza de la orden del día..." Debe decir: "Un ejemplo de ello lo encontramos en el "orden del día prioritario" del sistema francés actual, donde el Gobierno puede colocar a la cabeza del orden del día..."

En el último párrafo, cuarto renglón de la misma página se señala "Sin embargo, el juego de votos a manos libres, resulta en un voto semi-directo (pasa a la página 34) Parlamento..." Debe decir: "Sin embargo el juego de votos a manos libres, resulta en un voto semi-directo del Parlamento;..."

En los dos renglones que anteceden al primer párrafo de la página 41 se señala "Esos sistemas políticos habían deseado realizar una democracia real por la concentración de la totalidad de Poder en un órgano representante de la voluntad popular". Debe eliminarse por completo esa frase pues es la repetición de lo señalado en el último párrafo de la página 40.

En el primer párrafo, tercer renglón de la página 48 se establece: "La opción de una o otra no entraña..." Debe decir: "La opción de una u otra no entraña..."

En el tercer párrafo de la misma página se establece "La ley puede, en prime lugar, ser objeto..." Debe decir: "La ley puede, en primer lugar, ser objeto..."

En el segundo párrafo, segundo renglón de la página 53 se señala "...pues la constitución del 24 de junio de 1793 que lo preveía, ne fue jamás aplicada." Debe decir: "...pues la constitución del 24 de junio de 1793 que lo prevenía, no fue jamás aplicada."

En el primer párrafo, segundo renglón de la página 54 dice "...depende esencialmente de grado de madurez política..." Debe decir "...depende esencialmente del grado de madurez política..."

En el último párrafo, segundo renglón de la página 147 se establece "La implantación de la monarquía constitucional sobre el suelo europeo con un nivel diferente de elaboración se establece en Inglaterra. Así, mientras que ese régimen se instauraba en un estado (pasa a la página 148) elemental..." Debe decir: "La implantación de la monarquía constitucional sobre el suelo europeo con un nivel diferente de elaboración se establece en Inglaterra. Así mientras que ese régimen se instauraba en un estado elemental..."

En el último párrafo de la página 173 se señala "Si la monarquía absoluta ha sentido la necesidad de tener un personaje apto para aconsejar al monarca, sacrificándose como una víctima expiatoria por los errores de la generación del poder ,(pasa a la página 174) real..." Debe decir: "Si la monarquía absoluta ha sentido la necesidad de tener un personaje apto para aconsejar al monarca, sacrificándose como una víctima expiatoria por los errores de la generación del poder real..."

En el último párrafo, segundo renglón de la página 209 se señala "...se traducía particularmente en el hecho..." Debe decir: "...se traducía particularmente en el hecho..."

En el cuarto párrafo, cuarto renglón de la página 211 se establece: "...qui est prononcé par le Conseil constitutionnel..." Debe decir: "...qui est prononcé par le Conseil constitutionnel..."

En el sexto párrafo de la página 215 se establece "Les parlementaires que ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés peuvent former..." Debe decir: "Les parlementaires que ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés peuvent former..."

En el primer párrafo, séptimo renglón de la página 253 se señala "4º. *La navette*.- La..." Debe eliminarse para colocarse en el renglón que precede después de dos espacios.

En el último párrafo, decimoquinto renglón de la página 281 se señala "legislivo." Debe decir: "legislativo".

En el primer párrafo, decimotercer renglón de la página 291 se señala "effectuées pour son compe..." Debe decir: "effectuées pour son compte..."

En la página 299 se establece "...il ne puet agir sans l'accord du Bundesrat..." Debe decir: "...il ne peut agir sans l'accord du Budestrat..."

En el segundo párrafo, cuarto renglón de la página 300 dice "...pero también en concreto sobre un reenvío por un tribunal..." Debe decir: "...pero también en concreto sobre un reenvío por un tribunal..."

En el primer párrafo de la página 304 se señala "En los años de 1950, la Federación ha desarrollado su interveccionismo a la vista de los..." Debe decir: "En los años 50, la Federación ha desarrollado su intervencionismo a la vista de los..."

En el cuarto párrafo de la misma se establece "La tesis de la centralización continua del sistema federal, ha sido influido..." Debe decir: "La tesis de la centralización continua del sistema federal, ha sido influida..."

En el séptimo párrafo, decimosegundo renglón de la página 306 se establece "On peut en effet sposer que les formes..." Debe decir: "On peut en effet supposer que les formes..."

En el primer párrafo, cuarto renglón de la página 307 se señala "sus propias estragegias". Debe decir: "sus propias estrategias."

En la misma página, tercer párrafo, segundo renglón se establece "...aqueel referente a la implementación..." Debe decir: "aquellas referentes a la implemetación..." Más adelante en el cuarto párrafo, cuarto renglón se establece "...una autonomía de acción más real que la ciencia pollítica..." Debe decir: "...una autonomía de acción más real que la ciencia política..."

En el primer párrafo, sexto renglón de la página 309 se establece "...industria, son muy aintiguas, intensas..." Debe decir: "...industria, son muy antiguas, intensas..."

En la misma página tercer párrafo, séptimo renglón debe cerrarse el paréntesis y más adelante en el cuarto párrafo segundo renglón se señala "...las regiones que no tienen en Alemania..." Debe decir: "...las regiones no tienen en Alemania..."

En el punto número dos de la página 312 se establece " 2. Una reducción y una reestructuración de la expedición de los servicios públicos..." Debe decir: "2. Una reducción y una reestructuración de la expedición de los servicios públicos..."

En el noveno párrafo segundo renglón de la página 314 se señala "En tercer lugar, un parte del poder legislativo puede ser ejercitado..." Debe decir: "En tercer lugar, una parte del poder legislativo puede ser ejercitada..."

En el tercer párrafo, séptimo renglón de la página 315 se establece "Celles-ci sont adoptées après une discussion entre les spécilistes..." Debe decir: "Celles-ci sont adoptées apres une discussion entre les spécialistes..."

En el segundo párrafo de la página 316 se establece "Si le neuf premiers n'ont pas abouti, en revanche, les partisans du "oui" l'ontr très..." Debe decir: "Si le neuf premiers n'ont pas abouti, en revanche, les partisans du "oui" l'ont très..."

En el cuarto párrafo de la página 320 se establece "La crisis de la Liberación, pasaje de un régimen monárquico a un régimen republicano, y la reacción del autoritarismo fascista, ha fundado..." Debe decir: "La crisis de la Liberación, pasaje de un régimen monárquico a un régimen republicano y la reacción del autoritarismo fascista, han fundado..."

En el primer párrafo de la página 322 se establece "La unidad italiana ha sido realizada después de mucho tiempo (proclamación..." Debe decir: "La unidad italiana ha sido realizada después de mucho tiempo: proclamación..."

En el tercer párrafo, décimo renglón de la página 323 se establece "...la regionalisation s' inscrit..." Debe decir: "...la regionalisation s' inscrit..."

En el segundo párrafo, segundo renglón de la página 336 se establece "En los tres países que representan el interés de esta exposición éstos son numerosos." Debe decir: "En los tres países que representan el interés de esta exposición, ésta es numerosa."

En el segundo párrafo tercer renglón de la página 339 dice "El ministro puede reunir en todo caso un recurso, sino tener que..." Debe decir: "El ministro puede reunir en todo caso un recurso sin tener que..."

En el tercer párrafo de la página 343 se establece " Durante ese período, se efectúa en la península Escandinava en cambio profundo y esencial..." Debe decir: "Durante ese período, se efectúa en la Península Escandinava un cambio profundo y esencial..."

En el tercer párrafo, cuarto renglón de la página 345 se establece "En esas condiciones, es interesante referirse a la relativa estabilidad de la cual se benefician los gobierno". Debe decir: "En esas condiciones, es interesante referirse a la relativa estabilidad de la cual se benefician los gobiernos..."

En el cuarto párrafo, segundo renglón de la página 354 se establece "En el origen, contenía 147 artículos, de los cuales, la mayor se encuentra caduco". Debe decir: "En el origen, contenía 147 artículos, de los cuales, la mayoría se encuentran caducos".

En el quinto punto de la página 362 se establece "Existe varias manera de modificar una constitución". Debe decir: "Existen varias maneras de modificar una constitución."

En el segundo párrafo de la página 365 se establece "La repatriación de los poderes establece en 1867..." Debe decir: "La repatriación de los poderes establecida en 1867..."

En el tercer párrafo, sexto renglón de la página 368 se establece "... pues no debe olvidarse otras fuentes de acción legislativa". Debe decir: "...pues no deben olvidarse otras fuentes de acción legislativa".

En el primer párrafo, tercer renglón de la página 369 se establece "...asi cuando las instituciones canadienses de naturaleza ejecutiva". Debe decir: "...así cuando las instituciones canadienses de naturaleza ejecutiva".

En el quinto párrafo de la página 378 se establece “La ley sobre la Corte suprema establece que esa corte debe contar con nueve jueces nombrados por el gobernador general sobre recomendación del gabinete”. Debe decir: “La ley sobre la Corte suprema establece que esa corte debe contar con nueve jueces nombrados por el gobernador general sobre recomendación del gabinete.”

En el último párrafo, tercer renglón de la página 386 se establece “Por otro lado, la comunicación con los diputados de casi todas las pertenencias (sigue en la página 387) Políticas...” Debe decir: “Por otro lado, la comunicación con los diputados de casi todas las pertenencias políticas...”

En el tercer párrafo sexto renglón de la página 390 se señala “Pero la pertenencia de esas relaciones y los métodos de imputabilidad ha sido profundamente tocado por los factores...” Debe decir: “Pero la pertenencia de esas relaciones y los métodos de imputabilidad han sido profundamente tocados por los factores...”

En el sexto párrafo, tercer renglón de la página 393 se establece “...lo que permanece marginal en relación al ensamble de la actividad económica”. Debe decir “...lo que permanece marginal en relación al ensamble de la actividad económica”.

En el cuarto párrafo de la página 395 se señala “Ese esquema presenta similitudes...” Debe decir: “Ese esquema presenta similitudes”.

En el primer párrafo, quinto renglón de la página 396 se señala “...quienes deciden la convocación en Bruselas de una conferencia intergubernamental encargada de la redacción de los textos”. Debe decir: “quienes deciden la convocatoria en Bruselas de una conferencia intergubernamental encargada de la redacción de los textos”.

En el segundo párrafo, séptimo renglón de la página 401 se establece “...Las transferencias personales del Secretariado Genaral de Luxemburgo...” Debe decir: “Las transferencias personales del Secretariado General de Luxemburgo...”

En el tercer párrafo, cuarto renglón de la página 421 se establece “...tienen un peso legal más fuerte que aquellos E Estados más poblados”. Debe decir: “...tienen un peso legal más fuerte que aquellos Estados más poblados”.

En el tercer párrafo, tercer renglón de la página 434 se establece “Las autoridades federales americanas no son en efecto especializado, ni independientes”. Debe decir: “Las autoridades federales americanas no son en efecto especializadas, ni independientes”.

En el segundo párrafo de la página 436 se señala “Después de la Segunda Guerra Mundial, regímenes fuertemente inspirados en ese modelo, han sido instalados...” Debe decir: “Después de la Segunda Guerra Mundial, regímenes fuertemente inspirados en ese modelo, han sido instalados...”

En el tercer párrafo, séptimo renglón de la página 440 se establece “...escolares, o de trabajadores eran parte del partido”. Debe decir: “...escolares, o de trabajadores que eran parte del partido”.

En el primer párrafo, décimo renglón de la página 442 se señala “Los tres rasgos característicos...” Debe decir: “Los dos rasgos característicos...”

En el tercer párrafo, tercer renglón de la página 443 se establece “...se afirmaba que era solamente formales...” Debe decir: “...se afirmaba que eran solamente formales”.

En el primer párrafo de la página 449 se establece “Sin embargo, los diputados electos en primavera de 1991, según el antiguo sistema destinado a preservar la influencia del partido comunista, eran colocados en su gran mayoría en os cuadros dirigentes. Debe decir: “Sin embargo, los diputados electos en primavera de 1991, según el antiguo sistema destinado a preservar la influencia del partido comunista, eran colocados en su gran mayoría en los cuadros dirigentes.”

En el tercer párrafo, quinto renglón de la página 452 se establece "... (Presidente, Duoma, Corte Suprema, poderes legislativos y poderes ejecutivos de los sujetos de la Federación, una quintena de diputados o de miembros del Consejo de la Federación..." Debe decir: "... (Presidente, Duoma, Corte Suprema, poderes legislativos y poderes ejecutivos de los sujetos de la Federación, una quintena de diputados o de miembros del Consejo de la Federación..."

En el último párrafo, segundo renglón de la página 456 se establece "... que no es sino una confusa repetición del dictamen anterior (sigue en la página 457) Con ciertas innovaciones..." Debe decir: "... que no es sino una confusa repetición del dictamen anterior con ciertas innovaciones..."

En el primer párrafo de la página 458 se establece "Los días 18 y 24 de noviembre se modificaron y aprobó la fracción V del inciso B del artículo 72..." Debe decir: "Los días 18 y 24 de noviembre se modificó y aprobó la fracción V de inciso B del artículo 72."

En el último párrafo de la página 463 se establece "...acaudillado por don Francisco I. Madero, quien el 20 de noviembre (sigue en la página 464) Había proclamado el Plan..." Debe decir: "...acaudillado por don Francisco I. Madero, quien el 20 de noviembre había proclamado el Plan..."

En el último párrafo, segundo renglón de la página 465 se establece "...ordenó que los diputados enemigos del gobierno de Huerta fueran aprehendidos y conducido a la Penitenciaría." Debe decir: "...ordenó que los diputados enemigos del gobierno de Huerta fueran aprehendidos y conducidos a la Penitenciaría."

En el primer párrafo de la página 473 se establece "El sistema bicameral subsistió bajo el centralismo. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon el artículo 1 de su Ley Tercera..." Debe decir: "El sistema bicameral subsistió bajo el centralismo. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 declararon en el artículo 1 de su Ley Tercera..."

En el tercer párrafo de la página 479 se establece "El comercio se integra por una multiplicidad de actos mercantiles que se realizan entre dos más personas..." Debe decir: "El comercio se integra por una multiplicidad de actos mercantiles que se realizan entre dos o más personas..."

En el primer párrafo, tercer renglón de la página 482 se establece "... facultando al Poder Ejecutivo Federal para suspender las garantías consignando en el 41 las modalidades generales a que debe constreñirse ese acto ya que puede conceder..." Debe decir: "...facultando al Poder Ejecutivo Federal para suspender las garantías consignando en el artículo 41 las modalidades generales a que debe constreñirse ese acto ya que puede conceder..."

En el segundo párrafo, quinto renglón de la página 497 se establece "En cambio el nombramiento de los jefes y oficiales de la guardia, se realiza en forma democrática, pues ser reserva a los ciudadanos que la forman..." Debe decir: "En cambio el nombramiento de los jefes y oficiales de la guardia se realiza en forma democrática, pues se reserva a los ciudadanos que la forman..."

En el primer párrafo, vigésimo renglón de la página 507 se establece "...el sistema de la representación proporcional requiere cuando menos de dos escaños o cumules..." Debe decir: "...el sistema de la representación proporcional requiere cuando menos de dos escaños o curules..."

En el último párrafo de la página 512 se establece "Por su parte el artículo 126 constitucional dispone que no su podrá hacer ningún pago que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Debe decir: "Por su parte el artículo 126 constitucional dispone que no se podrá hacer ningún pago que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

En el primer párrafo, tercer renglón de la página 518 se establece "...con ciertas modificaciones de forma, de la facultad única que consagraba el texto anterior..." Debe decir: "...con ciertas modificaciones de forma, de la facultad única que consagraba el texto anterior..."

El segundo párrafo de la página 524 establece "La reforma vino a llevar ese vacío y desde entonces..." Debe decir: "La reforma vino a llenar ese vacío y desde entonces..."

En el tercer renglón de la página 528 se establece "procurador general de la República..." Debe decir: "Procurador General de la República..."

"En el primer párrafo de la página 550 se establece "El sistema normativo relacionado con la comisión permanente, por estar referido a un órgano de actuación limitativa y excepcional debe ser interpretado..." Debe decir: "El sistema normativo relacionado con la Comisión Permanente por estar referido a un órgano de actuación limitativa y excepcional debe ser interpretado..."

En el segundo párrafo, tercer renglón de la página 561 se establece "...o bien de los propios miembros de la Comisión Permanente o del Presidente de la República..." Debe decir: "...o bien de los propios miembros de la Comisión Permanente o del Presidente de la República..."

En el primer párrafo de la página 566 se establece "Si la comisión permanente con el fin de evitar vacíos de poder, ha sido autorizada para nombrar un presidente profesional..." Debe decir: "Si la Comisión Permanente con el fin de evitar vacíos de poder, ha sido autorizada para nombrar un presidente provisional..."

En el primer párrafo, tercer renglón de la página 567 dice "ocho mese al año..." Debe decir: "ocho meses al año..."

En el segundo párrafo, cuarto renglón de la página 574 se establece "...había que evitar las frecuentes salidas que en efecto Antonio López de Santa Anna." Debe decir: "...había que evitar las frecuentes salidas que en efecto realizaba Antonio López de Santa Anna".

En el segundo párrafo, segundo renglón de la página 583 se establece "...según aquel la solicitud de remoción deberá ser formulada..." Debe decir: "...según aquél la solicitud de remoción deberá ser formulada..."

En el punto 1, renglón cuarto de la página 585 se establece "...tampoco puede atribuir a la Suprema Corte de Justicia funciones específicas por lo que toca al Distrito Federal que sean a diversas a las que por virtud de la Constitución..." Debe decir: "...tampoco puede atribuir a la Suprema Corte de Justicia funciones específicas por lo que toca al Distrito Federal que sean diversas a las que por virtud de la Constitución..."

En el tercer párrafo, quinto renglón de la página 586 se establece "Ese precepto define el papel determinante que en la organización y funcionamiento del Distrito Federal tienen el Congreso de la Unión el Presidente de la República". Debe decir: "Ese precepto define el papel determinante que en la organización y funcionamiento del Distrito Federal tienen el Congreso de la Unión y el Presidente de la República".

En el segundo párrafo quinto renglón de la página 588 dice "...y cuando esa competencia del órgano legislativo..." Debe decir: "...y cuando sea competencia del órgano legislativo..."

En el último párrafo, quinto renglón de la citada página dice "Puesto que se trata de una propuesta, es susceptible de ser reformada por esta." Debe decir: "Puesto que se trata de una propuesta, es susceptible de ser reformada por éste."

En el primer párrafo, séptimo renglón de la página 590 se establece "...y que actúa en los recesos e la asamblea..." Debe decir: "...y que actúa en los recesos de la asamblea..."

En el quinto párrafo, segundo renglón de la misma página se establece "A este se le reconoce como exclusiva..." Debe decir: "A éste se le reconoce como exclusiva..."

En el tercer párrafo de la página 591 se establece "Las atribuciones de la asamblea legislativa están referidas a diferentes materias; unas son de naturaleza legislativa y ejecutiva, las legislaturas son..." Debe decir: "Las atribuciones de la asamblea legislativa están referidas a diferentes materias, unas son de naturaleza legislativa y ejecutiva, las legislativas son..."

En el primer párrafo de la página 592 se establece "Se ha facultad a la asamblea..." Debe decir "Se ha facultado a la asamblea..." En el tercer renglón se establece "Si se opta por conservar el actual código penal, este, a partir de la reforma..." Debe decir: "Si se opta por conservar el actual código penal, éste, a partir de la reforma..."

En el segundo párrafo, segundo renglón se establece "...Reformas que introduzcan el Congreso e la Unión..." Debe decir: "...Reformas que introduzca el Congreso de la Unión..."

En el séptimo párrafo, quinto renglón de la página 593 se establece "...ha sido intención el que la conserve el Congreso de la Unión antes de la reforma de 1996..." Debe decir: "...ha sido intención el que la conserve el Congreso de la Unión; antes de la reforma de 1996..."

En el segundo párrafo, quinto renglón de la página 595 se establece "...en el estatuto, no lo puede autorizar a hacerlo..." Debe decir: "...en el estatuto, no la puede autorizar a hacerlo..."

En el tercer párrafo, cuarto renglón de la página 598 se establece "...había que privar a esta de la posibilidad de acordar..." Debe decir: "...había que privar a ésta de la posibilidad de acordar..."

En la página 4 de la Bibliografía se establece "Comston-Rickett, The Charage of Ministry..." Debe decir: "Comston-Rickett, The Charge of Ministry..."

En la página 5 se establece "Duverger Maurice et autres, L'influence des systèmes électoraes, Travaux sur la vie pollitique..." Debe decir: "Duverger Maurice et autres, L'influence des systèmes électoraes, Travaux sur la vie politique..."

En la página 8 se establece "Herrera y Lasso, Manuel, Estudios constitucionales..." Debe decir: "Herrera y Lasso, Manuel, Estudios constitucionales..."

En la misma página se establece "Jennings, W., The Queen's gouvernement..." Debe decir: "Jennings, I., The Queen's government..."

En la citada página se establece "Knapp, Frank, A Parliamentary Gouvernement and the Mexican Constitution of 1857..." Debe decir: "Knapp, Frank, A Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857..."

En la pagina 9 se establece "Pallida, S., La anamorphose de l'Étaté-nation..." Debe decir: "Pallida, S., La anamorphose de l'État-nation..."