

252



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

CAMPUS ARAGÓN

**EL EQUILIBRIO DEL PODER EN  
MÉXICO EN LOS ALBORES DEL  
SIGLO XXI**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:  
**ALFREDO RAFAEL LÓPEZ JIMÉNEZ**

ASESOR MAESTRO ISIDRO CASAS RESÉNDIZ

NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, A NOVIEMBRE DE DOS MIL

287012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Primeramente agradezco a Dios la vida, así como las situaciones que ha dispuesto a lo largo de mi vida, por las cuales me ha enseñado a confiar y creer en él.

Más que una dedicatoria agradezco a mi Padre y Madre la confianza y cuidado depositados en mí. Esta tesis es un pequeño obsequio a ellos, a su gran trabajo de ser padres, quienes siempre procuraron darme todo en cuanto a su alcance estuvo; con su amor es suficiente, GRACIAS.

A mi hermana, que siempre ha estado conmigo y es parte importante de mi vida.

A mi país, México. Esta tesis es el ideal del país que siempre he imaginado, espero que este trabajo pueda contribuir a su desarrollo.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México, la casa que me dio la oportunidad de superación y el orgullo de poderme sentir universitario. Gracias a su gratuidad, característica que la distingue y que espero nunca pierda.

A mis familiares y amigos, que siempre me han brindado su amistad y experiencias inolvidables.

Por último agradezco y dedico esta tesis a todos los profesores que dejaron en mí una huella

imborrable, el gusto por el Derecho y el sentido de la responsabilidad en el campo profesional de la abogacía. Mención especial a mis asesores: Maestro Isidro Casas Resendiz y Licenciado Jesús B. Guinto López, gracias por su tiempo y por su ayuda.

## ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPÍTULO PRIMERO. MARCO HISTÓRICO</b>	<b>4</b>
1.1 El caso francés	4
1.2 La experiencia española	17
1.3 Inglaterra	26
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>36</b>
2.1 Soberanía	36
2.2 El principio de representación política	43
2.3 República	48
2.4 Democracia	52
2.5 Federación	56
2.6 Parlamento	62
<b>CAPÍTULO TERCERO. SISTEMA PARLAMENTARIO</b>	<b>67</b>
3.1 Principales características	67
3.2 Diferencias con el sistema presidencialista	80
<b>CAPÍTULO CUARTO. EL NUEVO PODER PARLAMENTARIO EN MEXICO</b>	<b>90</b>
4.1 Cámara de diputados	90
4.2 Cámara de senadores	99
4.3 Fueros	104
4.4 Proceso legislativo	105
4.5 Facultades	111
4.6 Comisión permanente	117
<b>CAPÍTULO QUINTO. EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL EN EL NUEVO EQUILIBRIO DE PODERES EN MEXICO</b>	<b>123</b>
5.1 Suprema Corte de Justicia de la Nación	123
5.2 Consejo de la judicatura	132
5.3 Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal	141
5.4 Tribunales Colegiados de Circuito	142
5.5 Tribunales Unitarios de Circuito	146
5.6 Juzgados de Distrito	146
<b>CAPÍTULO SEXTO. EL NUEVO PODER EJECUTIVO</b>	<b>147</b>
6.1 Elección	147
6.2 Requisitos	151
6.3 Facultades	152
6.4 Administración pública federal	155

6.5 Gabinete	156
6.6 Informe de gobierno	158
CONCLUSIONES	160
BIBLIOGRAFÍA	165

## INTRODUCCIÓN

Las numerosas y diversas formas de organización que han adoptado los Estados a través del tiempo, es la más clara señal de que la necesidad constante de cambio de formas de gobierno debe ser observada cuando un determinado Estado deja de cumplir con los fines que le son propios, como el bien común y la armónica convivencia de sus miembros, entre otros.

El Estado cambia, a la par de sus tres elementos: territorio, gobierno y sobre todo la población, por ello, estimo que cuando un Estado ya no cumple con su papel no puede mantenerse bajo la misma organización que en el momento de su nacimiento le fue productivo y útil. El cambio de forma de gobierno debe plantearse entonces como una posible solución a las necesidades del Estado.

La reflexión anterior nos lleva a pensar en nuestro Estado, y en sus necesidades para lograr destacar y superar lo que actualmente somos. Los cambios de los que hablamos consisten básicamente en la forma de gobierno, del presidencialista actual y decadente, que corrompe al gobernante, a uno más desarrollado y útil como lo puede ser el parlamentario. Es este el problema que planteamos en el presente trabajo de tesis, el cambio que necesitamos para salir de la situación actual buscando llegar a la excelencia y superación que en ocasiones soñamos los mexicanos pero que difícilmente

podemos conseguir con el actual sistema. Trataremos de explicar y desarrollar a lo largo de esta tesis nuestra forma de ver los cambios mas esenciales que la forma de gobierno puede experimentar para la obtención de los fines elementales que el Estado debe conseguir. Para esto, empezaremos en el capítulo primero por estudiar los principales Estados que en la actualidad adoptan el sistema parlamentario, sus experiencias a través del tiempo y principales características. En el capítulo segundo explicaremos con claridad algunos conceptos elementales y necesarios para el desarrollo del sistema propuesto en México. Podremos apreciar en el capítulo tercero las diferencias más claras entre los sistemas parlamentario y presidencialista, para que a partir del capítulo cuarto se desarrolle el sistema parlamentario aplicado a nuestro Estado Mexicano.

Cabe destacar que el cambio propuesto de forma de gobierno puede ser tan solo una utopía, ya que la actual organización gubernamental impediría a toda costa este cambio, esto sin perjuicio de que llegue el día en el cual el pueblo mexicano se libere del yugo actual que lo somete a soportar gobernantes ineptos y corruptos, verdaderos enfermos del poder que nos conducen a la más profunda mediocridad y subdesarrollo.

Es oportuno hacer la aclaración de que esta tesis se limita a realizar las propuestas de reformas necesarias para el desarrollo del sistema parlamentario, con el

único propósito de lograr un verdadero equilibrio del poder en México. No es materia de esta Tesis realizar una crítica, ni mucho menos analizar el actual sistema presidencialista, con sus evidentes consecuencias como la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los otros dos, lo que constituye a todas luces una violación a la necesaria característica del equilibrio del poder en un sistema de gobierno, necesario e indispensable para el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas de un Estado. Necesario será en algunos temas referirnos a la actualidad de nuestro Estado, en especial a algunas instituciones que pueden servir al sistema parlamentario que aquí se propone, en otras para partir de la organización actual y proponer lo que en la construcción del nuevo Estado mexicano debe ser, por lo que serán las únicas causas para comentar acerca de nuestro presidencialismo actual.

## CAPÍTULO PRIMERO. MARCO HISTÓRICO.

### 1.1 EL CASO FRANCÉS.

La Constitución define a Francia como "una República indivisible, laica, democrática y social". Solamente se constitucionalizan o aparecen en el texto de la Constitución una serie de representaciones y de símbolos unidos en Francia a este vocablo, tales como la bandera tricolor, la divisa "libertad, igualdad, fraternidad" y la Marsellesa. La igualdad ante la ley se extiende a la mujer, que en todos los aspectos tendrá los mismos derechos que el hombre; la Constitución proclama como principio de la República el "gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo", y que la "soberanía nacional pertenece al pueblo francés". Sigue, pues, la tradición democrática, pero con una importante característica, a saber: que junto a la democracia representativa admite también la directa, ejercida a través del referéndum, si bien tal introducción es tímida y se limitaba a ciertos aspectos y casos de la reforma Constitucional.

Al tomar en bloque la Declaración de 1789, y al complementarla con otros derechos individuales, es claro que la Constitución se pronuncia por el liberalismo. Pero no es fiel a éste en lo que se refiere a la parte orgánica, donde la división de poderes se establece con el fin de hacer efectiva la democracia antes que el liberalismo. En efecto, no hay equilibrio de poderes,

sino que sobre todos los demás domina uno: el de la Asamblea Nacional, órgano democrático por excelencia, que con arreglo al texto constitucional monopoliza (salvo caso de reforma constitucional) el ejercicio de la soberanía nacional, que forma el supuesto capital de la Constitución. Frente a este legislativo democrático dotado de amplios poderes, hay un ejecutivo doblemente débil por lo limitado de sus atribuciones y por su fraccionamiento en dos órganos (Presidente de la República y Presidente del Consejo Ministros). De este modo, y con arreglo al texto de la Constitución, Francia se coloca en el límite del sistema parlamentario para rozar el régimen convencional, en el que puede recaer incluso sin vulnerar el texto Constitucional, si bien la experiencia de cuatro años de Constitución ha descartado tal posibilidad.

La Constitución afirma la primacía del orden jurídico internacional y, consecuentemente, una vez que los tratados internacionales han sido ratificados y publicados, tienen fuerza de ley aun cuando contradigan el derecho interno. Desde el punto de vista orgánico, la nueva Constitución ofrece las siguientes características generales: A) En la organización del poder ejecutivo consagra la práctica Constitucional de la II República; a saber: un ejecutivo dividido entre un Presidente de la República, magistratura débil, y un Presidente del Consejo de Ministros que por primera vez encuentra expresión constitucional escrita en la historia de

Francia y cuyas competencias se han formado a costa de las del jefe del Estado y de los ministros. B) Un legislativo bicameral, pero con acentuado predominio de la Asamblea Nacional. C) Un sistema de relación de poderes debido a dos motivaciones: la de excluir, en la medida de lo posible, las crisis endémicas: y la de afirmar, no obstante, el predominio de la Asamblea. Para ello no se le ha concedido más que a una Cámara el derecho a exigir la responsabilidad ministerial, con lo que se suprime una de las fuentes de inestabilidad; al mismo tiempo se ha introducido un procedimiento más premioso y difícil para el planteamiento y resolución de la cuestión de confianza y del voto de censura, únicos casos en que, con arreglo a la Constitución, el Gobierno está obligado a dimitir<sup>1</sup>. Con arreglo al contenido del texto, se le abría a Francia tanto la posibilidad de convertirse en un gobierno de Asamblea como la de expresarse en un gobierno parlamentario. Hasta ahora, la práctica constitucional se ha decidido por la segunda posibilidad.

Según el artículo quinto de la Constitución francesa, el Parlamento se compone de la Asamblea Nacional y el Senado de la República. Sin embargo, cuando se redactó el texto constitucional, el *rapporteur*<sup>2</sup> general calificó al sistema de "unicameralismo templado" o de "bicameralismo

---

<sup>1</sup>Según el Diccionario de la Real Academia Española: *renunciar, hacer dejación de una cosa.*

<sup>2</sup> Reportero.

incompleto", pues había un notorio desequilibrio de facultades a favor de la Asamblea Nacional. Más tarde, una serie de factores han alterado esta situación inicial, haciendo el sistema francés algo que, sin ser un perfecto bicameralismo, se aproxima mucho más a el que lo estaba en 1946. Entre tales factores se cuentan el hecho de que el Senado de la República representa -de acuerdo a su ley electoral- los intereses rurales y municipales que pesan tradicionalmente en la política de Francia; la reforma constitucional de 1954, que aumenta las facultades legislativas del Senado y, en fin, la energía desplegada por los miembros del Senado de la República en defensa y aumento de sus atribuciones, dentro de las posibilidades ofrecidas por la Constitución.

La Asamblea Nacional se compone de 577<sup>3</sup> diputados de Francia metropolitana, nueve de los departamentos de Guadalupe, la Martinica y la Reunión, 30 por Argelia y 36 por los territorios de Ultramar. Son elegidos por sufragio directo y universal, sin distinción de sexo, proporcional y por distritos, a razón de un diputado cada 50,000 electores o fracción, y cuyo mandato dura cinco años.

El Senado de la República se compone de 321 miembros, de los cuales 254 son representantes de la metrópoli, de las colonias de América y de Reunión; 14,

---

<sup>3</sup> Vid. Bouissou M. Droit Constitutionnel Compare (Derecho Constitucional Comparado), Paris, 1972.

de los departamentos argelinos y el resto de ciertas zonas de la Unión Francesa. Su mandato dura nueve años, y son renovados por mitad cada tres. La circunscripción electoral es el departamento, y el colegio está compuesto por los diputados, consejeros generales y consejeros municipales, más cierto número de delegados de los departamentos, cuya cuantía es variable, según la población, pero que -a pesar de ciertas atenuaciones- dan un predominio a las pequeñas municipalidades.

El Parlamento<sup>4</sup> se reúne de pleno derecho -es decir, sin convocatoria del ejecutivo- para el periodo anual de sesiones el primer martes de octubre, y la suspensión de éstas no puede exceder de cuatro meses a lo largo de todo el año. Cuando la Asamblea no esté reunida puede ser convocada por la Mesa por propia iniciativa o a instancia de un tercio de diputados o del Presidente del Consejo de Ministros. Si el periodo de sesiones abarca más de siete meses, el Presidente del Consejo puede declarar su clausura mediante decreto aprobado en Consejo de Ministros. Solo se admite un caso de disolución de la Asamblea, a saber: cuando en un periodo de año y medio ocurriesen dos crisis ministeriales por falta de apoyo de la Asamblea, expresada en un voto de censura o en la pérdida de la cuestión de confianza. En esta eventualidad, la disolución, previa consulta al Presidente de la Asamblea, es decidida en Consejo de

---

<sup>4</sup> Entre los autores actuales que han estudiado el sistema parlamentario, destacan: Durazo Herrmann Francisco, Gil Villegas Francisco, La Roche Humberto J., Machuca de Irlas Lilia.

Ministros y se lleva a cabo por decreto del Presidente de la República.

El rango superior de la Asamblea Nacional<sup>5</sup> dentro del sistema constitucional francés acrece también la significación de sus dos órganos rectores: el Presidente y la Mesa. En efecto, el Presidente asume interinamente la jefatura del Estado en el caso de vacancia de ésta; asume también las funciones del Presidente del Consejo en caso de disolución de la Asamblea si ha sido precedida por la adopción de una moción de censura, pues en este caso la disolución de la Asamblea produce automáticamente la del Gabinete; promulga la ley cuando el Presidente de la República no lo haya hecho en el plazo que marca la Constitución. Ha de ser consultado en caso de disolución de la Asamblea y en el de crisis ministerial, y, en fin, forma parte del Comité Constitucional. La Mesa de la Asamblea actúa como Mesa del Parlamento cuando ambas cámaras se reúnen para elección del Presidente de la República; fiscaliza la acción del Gabinete cuando las sesiones de las cámaras están suspendidas, y convoca el parlamento a petición de un tercio de diputados o a la del Presidente del Consejo. En caso de disolución, da su asentimiento a la designación del nuevo Ministro del Interior. Para su trabajo, la Asamblea se divide en comisiones

---

<sup>5</sup> Conforme a la Constitución francesa, la Asamblea Nacional es uno de los dos órganos que forman el Parlamento, equivale a la Cámara de Diputados en nuestro derecho.

permanentes, en comisiones especiales y en comisiones de cuentas.

Como hemos visto, el Consejo de la República no tiene ninguna intervención en lo que afecta a la responsabilidad política del Gabinete.<sup>6</sup> Sin embargo, posee el derecho a informarse de la acción del Gabinete y el de dar a conocer sus puntos de vista en materia política, a cuyo fin su reglamento ha previsto la discusión de resoluciones y el nombramiento de comisiones de investigación. La ley ordinaria ha ratificado en algunas ocasiones este derecho al colocar la ejecución de ciertos planes y leyes bajo la fiscalización de comisiones de la Asamblea y del Consejo.

El Presidente de la República es elegido por el Parlamento para un periodo de siete años. Es reelegible por una sola vez. No está sujeto a responsabilidad política, y en caso de alta traición es acusado por la Asamblea Nacional y juzgado por el Tribunal Supremo. En caso de impedimento o de vacante de la Presidencia de la República, ésta es asumida por el Presidente de la Asamblea, debiéndose elegir nuevo jefe de Estado en el

---

<sup>6</sup> En un sistema parlamentario, las funciones del gabinete son, esencialmente, las siguientes: Actúa como instancia mediadora cuando se producen conflictos entre distintas secretarías de Estado. Propone soluciones de compromiso entre los Secretarios de Estado y a través de ellas se deciden en última instancia el presupuesto entre los distintos órganos del Gabinete. Actúa como árbitro de los conflictos que surgen entre las Secretarías y cualquier otro órgano dependiente del Poder Ejecutivo. Actúa, por una parte, como auténtico Gabinete, es decir, como órgano de consulta del Presidente para la determinación de directrices políticas del conjunto del gobierno. Es un órgano coordinador de las distintas Secretarías de Estado, y de seguimiento de la realización de la política gubernativa.

plazo de diez días. El Presidente de la República designa al Presidente del Consejo, quien deberá obtener de la Asamblea la aprobación de la composición y programa de su gobierno. Carece de veto, si bien dentro del plazo fijado para la promulgación puede, mediante mensaje razonado, solicitar una nueva deliberación que no le podrá ser negada. El Presidente ha hecho varias veces uso de este derecho, aunque, salvo en dos casos, no se trataba más que de detalles técnicos o de errores materiales. No tiene intervención en la reunión y suspensión de las cámaras, y en lo que respecta a la disolución de la Asamblea en el único caso previsto por la Constitución, su participación es meramente formal. Carece de iniciativa, si bien puede comunicarse con el Parlamento por medio de mensajes dirigidos a la Asamblea Nacional. El derecho de gracia<sup>7</sup> pertenece también al Presidente; pero ha de ejercerlo en el seno del Consejo Superior de la Magistratura, es decir, oído este organismo.

Al comienzo de cada legislatura, o cuando por cualquier causa quede vacante la presidencia del Consejo de Ministros, el Presidente de la República, después de las consultas con los representantes de las fuerzas parlamentarias en situación gubernamental o, eventualmente, con otras personas, designa una persona para el cargo de Presidente del Consejo. Este procede a elegir a los miembros de su Gabinete y a formular su

---

<sup>7</sup> Este derecho se asemeja al conocido en nuestro sistema jurídico como el indulto.

programa de gobierno, y entonces comparece ante la Asamblea a fin de obtener su confianza tanto sobre las personas que integran el Gobierno como de su programa. El Presidente del Consejo establece el programa gubernamental antes de dar a conocer oficialmente el nombre de los ministros; es él quien los designa para su nombramiento por el Presidente de la República; sólo él puede plantear la cuestión de confianza, aunque ha de ser acordada en Consejo de Ministros, y, en fin, la amplitud de sus poderes le otorga una diferencia de rango con respecto de sus colegas. Tales poderes son la iniciativa legislativa, que sólo comparte con las cámaras; la convocatoria extraordinaria del Parlamento, el poder reglamentario derivado de su atribución de ejecutar leyes, los nombramientos civiles y militares, salvo los reservados al Presidente de la República, y, en fin, la dirección de las fuerzas armadas y la coordinación de la defensa nacional. Los actos para dar efectividad a estas tres últimas atribuciones han de ir refrendados por los ministros competentes. En resumen, el Presidente del Consejo se ha convertido, "tanto por sus atribuciones como por su influencia efectiva, en el jefe principal de la política francesa".

Lo único que puede neutralizar la autoridad del Presidente es el Consejo de Ministros, dado que éste ha de refrendar los actos más importantes de aquél, y que probablemente, y en virtud de la facultad de delegación, han de pasar a ellos muchas de las atribuciones que la

constitución otorga al Presidente del Consejo , en fin, porque el Consejo de Ministros tiene intervención en dos aspectos muy importantes: delibera sobre el planteamiento de la cuestión de confianza, que es de suponer que sólo pueda ser planteada con su voto afirmativo, previa consulta al Presidente de la Asamblea, decide la disolución de ésta en el único caso permitido por la constitución. Los Consejos de Ministro son presididos por el Presidente de la República; pero junto a ellos funcionan los llamados Consejos de Gabinete, integrados por los ministros y su Presidente. Aparte de su responsabilidad política, los ministros son penalmente responsables de los delitos y contravenciones cometidas en el ejercicio de sus funciones. En este caso serán acusados por la Asamblea Nacional, que sólo podrá hacerlo mediante la mayoría absoluta de votos, y juzgados por el Tribunal Supremo, órgano que, como sabemos, es elegido por la misma Asamblea Nacional.

El Consejo Superior de la Magistratura tiende a garantizar la autonomía judicial con respecto al Gobierno, pero sin darle una independencia absoluta. Está presidido por el Presidente de la República y compuesto por el ministro de Justicia, como vicepresidente; por seis miembros elegidos por la Asamblea fuera de su seno y con mayoría de dos tercios; por cuatro representantes de la Judicatura, a razón de uno por cada categoría (jueces de paz, Tribunales de primera instancia, Tribunal de Apelación, Tribunal de

Casación, y elegidos por Colegios formados por magistrados de cada una de esas categorías), y por dos de las profesiones judiciales no pertenecientes a la Judicatura, designados por el Presidente de la República.

Las funciones del Consejo son asegurar la disciplina judicial, proponer al Presidente de la República el nombramiento de todos los magistrados, a excepción del Ministro público, y aconsejar al Jefe del Estado sobre los recursos de gracia.

La Constitución ha tratado de asegurar su permanencia, y para ello ha hecho que su reforma no pueda tener lugar más que a través de un método más dificultoso que el de las leyes ordinarias. Se ha defendido también de las posibilidades de reforma a través de la ley ordinaria, a cuyo efecto ha creado una especie de comité de vigilancia encargado de llamar la atención sobre las leyes que comporten una modificación constitucional. Con arreglo a esto, se da lugar al siguiente sistema:

La revisión será decidida por mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, con expresión precisa del objeto de la revisión: a) Si consultado el Consejo de la República adopta la resolución por mayoría absoluta, entonces la Asamblea elaborará un proyecto de ley que será sometida al Parlamento y votado con arreglo

a) al procedimiento de las leyes ordinarias. b) En caso en que no hubiera voto favorable del Consejo de la República, la resolución de reforma ha de ser objeto de una segunda votación por la Asamblea dentro de un plazo mínimo de tres meses. Más con todo, el proyecto de ley así votado ha de ser sometido a referéndum de los tres casos siguientes: a) Cuando haya sido adoptado por la Asamblea por mayoría inferior a dos tercios. b) Cuando haya sido adoptada por ambas cámaras también por mayoría inferior a dos tercios. c) Cuando, tratándose de una revisión relativa a la existencia del Consejo de la República, no se haya obtenido la conformidad de éste. Una vez aprobado el proyecto, será promulgado como ley constitucional por el Presidente de la República en los ocho días siguientes a su aprobación.

*La revisión como consecuencia de una ley anticonstitucional.* Con objeto de defender la Constitución de la reforma por vía de legislación ordinaria, se prevé la creación de un comité constitucional presidido por el Presidente de la República. Este Comité lo forman "el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Consejo de la República, siete miembros elegidos por la Asamblea Nacional al comienzo de cada período anual de sesiones, con la representación proporcional de los grupos, y fuera de sus miembros, tres miembros elegidos en las mismas condiciones por el Consejo de la República" (art. 91).

Este Comité tiene como misión dictaminar si una ley votada por la Asamblea Nacional supone una revisión de la constitución, si bien su competencia se extiende tan solo a los títulos I al IX de la Constitución, quedando, por tanto, excluido el Preámbulo. Mas para que entre en funciones se precisa: a) que el Consejo de la República lo haya decidido por mayoría absoluta de sus miembros; b) que supuesta esta mayoría sea instado a ello dentro del plazo de la promulgación de la ley, por decisión conjunta del Jefe del Estado y del Presidente del Consejo de la República.

Examinada la ley por el Comité, se esforzará en conseguir un acuerdo entre la Asamblea Nacional y el Consejo de la República. Si no lo consiguiera, ha de dictaminar por sí mismo sobre la constitucionalidad de la ley en cuestión dentro de los cinco días siguientes a haber sido invitado para ello, plazo que se reducirá a dos en caso de urgencia. Si el Comité entiende que la ley es, en efecto, contraria a la Constitución, es enviada a la Asamblea para una nueva deliberación, y en el caso en que se mantenga su primer acuerdo se procederá a la reforma de la Constitución como si se tratase de una revisión expresamente planteada, pero la ley no se promulgará hasta que dicha reforma se haya llevado a cabo.

## 1.2 LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA.

La monarquía es una persistente forma política en la historia de este Estado, primero, fue absoluta, transformada en constitucional hacia 1812, con motivo de la tremenda conmoción que provocara la guerra de independencia. En cambio, el régimen presidencialista no cuenta con el respaldo de los siglos, aunque sí con los sentimientos de dilatados grupos de la población. En realidad, la mayoría de los diputados constituyentes sancionó la monarquía de 1978 porque en tal institución creyó encontrar una armonía viable entre las seculares experiencias del pasado y la modernización democrática.

Las cortes generales son representantes del pueblo español, instituidas en dos cámaras, el congreso de diputados y el senado. Ejercen la potestad legislativa y, entre otras atribuciones, aprueban los presupuestos y controlan la acción del gobierno. Además de ser inviolables, nadie puede ser miembro de dos cámaras simultáneamente ni acumular el acta de una asamblea de comunidad autónoma con la de diputado; no están ligados por mandamiento imperativo los diputados y senadores. Las reuniones parlamentarias celebradas sin convocatoria reglamentaria no vinculan a las cámaras ni las representan. Un mínimo de 300 y máximo de 400 diputados<sup>3</sup>, elegidos por sufragio universal, libre, igual, secreto y directo, de acuerdo con los principios

---

<sup>3</sup> Vid. Finer, Herman. Teoría y práctica del gobierno moderno. Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1964

de representación proporcional componen el congreso. La provincia es la circunscripción electoral. El congreso es elegido por cuatro años y termina al extinguirse el periodo o el día de la disolución de las cámaras, pudiendo los españoles en uso de sus derechos políticos votar o ser votados. Las elecciones se celebran entre 30 y 60 días desde la terminación del mandato, y el congreso electo será convocado dentro de los 25 días siguientes al de las elecciones. Expresamente la ley reconoce en el senado a la cámara de representación territorial. Cada provincia elige 4 senadores por sufragio universal, libre, igual y secreto, agregándose un senador por las comunidades autónomas y otro mas por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Duran los senadores cuatro años y terminan por la misma circunstancia que los diputados. Están facultadas las cámaras para darse sus propios reglamentos, aprobar sus respectivos presupuestos, regular de común acuerdo el estatuto del personal, elegir a sus presidentes y a los miembros de las mesas. Celebran dos periodos ordinarios y extraordinarios a petición del gobierno, la diputación permanente o la mayoría absoluta de diputados o senadores. Funcionan las cortes en pleno y por comisiones, pudiendo delegar comisiones permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, con la excepción de las reformas constitucionales, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de base, y los presupuestos generales.

El artículo 92 de la Constitución Española implanta el referéndum consultivo de los ciudadanos para decisiones políticas de especial trascendencia. Será convocado por el rey a propuesta del presidente del Congreso previamente autorizado por los diputados y se llevará a cabo en los términos de la correspondiente ley orgánica. El referéndum está concebido como una facultad de las autoridades y no como una obligación; no se trata en consecuencia de un derecho del hombre ni del ciudadano.

El control de los actos del poder ejecutivo por el legislativo, propio de régimen parlamentario, está encauzado en el Título V, cuyos mandamientos deben entrelazarse con los artículos 76 y 77 constitucionales. Estos prevén que senadores y diputados, o las dos cámaras en conjunto, puedan nombrar comisiones de investigación para cualquier asunto de interés público, cuyas conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni con efecto en las providencias judiciales, pero se comunicarán al ministerio fiscal para lo conducente. Ordenan igualmente esos artículos la comparecencia de la autoridad a requerimiento de las cámaras, y si éstas lo exigen, a explicación que deberá hacer el gobierno en lo relativo a las peticiones individuales o colectivas que se le hayan remitido.

La confianza es siempre planteada por el presidente del gobierno, previa deliberación del consejo de

ministros, al congreso, cuando le es indispensable apreciar el apoyo que su programa o una declaración política general tiene entre los diputados. Se entenderá otorgada si hay a favor mayoría simple; en caso contrario el gobierno dimitirá ante el rey para que éste, cumplidos los requisitos necesarios y a través del presidente del congreso proponga nuevo candidato a la presidencia del gobierno. Por cierto que toda proposición de candidato a la presidencia del gobierno exige el voto de confianza del Congreso. El candidato debe exponer ante los diputados el programa que pretende llevar adelante y, al efecto, pedirá su confianza; si la obtiene por el voto de la mayoría absoluta el rey lo nombra, y si no la obtiene se someterá dicha propuesta otra vez a votación 48 horas después de la anterior, y se considera otorgada la confianza con mayoría simple. Cuando en estas dos votaciones no se dé la confianza se tramitarán sucesivas propuestas dentro de los causes ya señalados, y si a pesar de todo ningún candidato la hubiere obtenido en el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación de investidura, el rey disolverá las Cortes y convocará elecciones con el refrendo del presidente del Congreso.

La moción de censura adoptada por la mayoría absoluta del Congreso es una forma extrema de fiscalización al Poder Ejecutivo porque en el caso de ser aprobada causa la caída del gobierno. La moción de censura propuesta al menos por la décima parte de los

diputados incluirá candidato a la presidencia; sería votada luego de los cinco días siguientes a su presentación; habida cuenta de que en los dos primeros del plazo son aceptables mociones alternativas, y también de que sus signatarios no podrían instar otra en el mismo periodo de sesiones si la moción es desechada. Por el contrario, al ser aprobada, el gobierno queda excluido y nombrado presidente el sugerido en la moción.

En situaciones de grave dificultad para la marcha de la administración el presidente del gobierno, una vez que sea discutida en el consejo de ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes generales, que será decretada por el rey, fijándose en el propio dictamen la fecha de nuevas elecciones. Claro es que la disolución no prosperaría si hay una moción de censura en trámite o cuando haya transcurrido menos de un año desde la anterior. La disolución tampoco procederá en los estado de alarma, de excepción o de sitio, quedando automáticamente convocadas las cámaras que estuvieren en receso. Correspondería a la diputación permanente hacerse cargo de las funciones del Congreso, en los mencionados estados, en los supuestos de encontrarse éste disuelto o expirado por cumplimiento del mandato. Cabe anotar que en el juego de la política la disolución de las Cortes podría utilizarse por el gobierno para no enfrentar un voto de no confianza o la moción de la censura.

El Rey de España, inviolable y no sujeto a responsabilidad alguna, es el jefe de Estado, arbitra y modera el funcionamiento de las instituciones, representa al país ante las naciones y ejerce, entre otras las siguientes facultades: sanciona y promulga leyes; convoca y disuelve las cortes generales; emplaza a elecciones y referéndum; propone candidato a presidente del gobierno, lo nombra en su caso y también lo hace cesar de sus funciones; a propuesta del presidente del gobierno nombra y separa a sus miembros; expide decretos acordados por el consejo de ministros, otorga empleos civiles, militares y concede honores y distinciones; preside las sanciones del consejo de ministros, a petición del presidente del gobierno; es el jefe supremo de las fuerzas armadas; otorga gracias pero no indultos generales; y es alto patrón en las academias reales. Son refrendados sus actos por el presidente del gobierno o el ministro correspondiente. Una cantidad global para el sostenimiento del rey y su familia se le asigna en el presupuesto del Estado. En síntesis, en el rey configúranse la unidad nacional, una suprema instancia arbitral y moderadora, y la representación del estado. Sus facultades de nombrar al presidente del gobierno y de designar o excluir a sus componentes, están restringidas, la primera, por el apoyo o la ratificación a cargo del Congreso, y la segunda por las propuestas del presidente. El rey reina pero no

gobierna, según la sabiduría que hoy impregna a las monarquías europeas.

El gobierno está constituido por un Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes en su caso, Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios. Dos consejos son muy importantes en la administración general, el de Ministros y el de Estado. El Consejo de Ministros es un órgano colegiado deliberante que comprende a los jefes de departamentos de la administración (ministros con cartera), y a los jefes encargados de asuntos eventuales o de tipo político (ministros sin cartera), al presidente del gobierno, que lo es del Consejo, al Vicepresidente o Vicepresidentes si los hay, y al Secretario o Ministro de la presidencia. Por otra parte, el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del gobierno; su composición y competencia están reguladas en una ley orgánica. Además de su papel en el Consejo de Ministros, éstos al igual que los Vicepresidentes despachan en las diversas ramas de la administración pública. Hay las figuras de secretario de Estado, subsecretarios y directores generales. Los secretarios de Estado atienden en el marco de un ministerio funciones determinadas. Subsecretarios son los auxiliares técnicos de la administración del ministerio. Existen también secretarías generales técnicas de asesoramiento y estudio con rango de direcciones generales.

Las grandes categorías que rigen al Poder Judicial en el régimen parlamentario son: inamovilidad, independencia, responsabilidad, legalidad, seguridad, exclusividad, unidad jurisdiccional, con no muchas excepciones; obligatoriedad en el cumplimiento de resoluciones y sentencias judiciales, gratuidad de la justicia, publicidad y oralidad en los procedimientos, fundación y audiencia pública en las sentencias e indemnización, a cargo del Estado, a quienes por error judicial hayan sufrido daños<sup>9</sup>. Entre las jurisdicciones especiales cuéntanse la contencioso-administrativa, la laboral, la eclesiástica, la de menores, la castrense y alguna más. La organización del poder judicial es transferida por la Constitución a una ley orgánica, según la fracción I del artículo 122, que también habla, sancionando así la carrera judicial, de un estatuto de jueces y magistrados que forman un cuerpo único, y del personal administrativo.

Los artículos 159 y 160 de la Constitución española regulan la composición del Tribunal Constitucional, las maneras del nombramiento de sus miembros, su duración de nueve años y la renovación, por terceras partes, cada tres, sus incompatibilidades, y la duración de tres años del cargo de presidente del Tribunal. En el artículo 160 se define su competencia: 1) Conoce del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. 2) Conoce del recurso de

---

<sup>9</sup> Idem.

amparo por violación de los derechos y libertades de los españoles. 3) Resuelve conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí. 4) También de conflictos entre los órganos constitucionales del Estado. 5) Conoce de las impugnaciones del gobierno contra las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas. La sentencia sobre conflictos entre órganos constitucionales, no incluida de manera expresa en el artículo comentado, está en la Ley Orgánica del Tribunal sancionada el 3 de octubre de 1979.

Los actores del recurso de inconstitucionalidad están señalados en el artículo 162: el presidente del gobierno, el defensor del pueblo, 50 diputados o 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas. Los actores del recurso de amparo son las personas físicas o morales que invoquen un interés legítimo, el defensor del pueblo y el Ministerio Fiscal. En los demás casos de competencia del tribunal, las leyes secundarias determinan las personas y órganos legitimados para acudir al recurso. Hay otro actor extraordinario: el órgano judicial que en algún proceso advierta que una norma con rango de ley, de cuya validez depende el fallo, puede ser inconstitucional, planteará la cuestión ante el Tribunal en los supuestos, la forma y los efectos que legalmente correspondan, sin que éstos

podieran ser suspendidos. Las sentencias del Tribunal son inapelables, entran en vigor al siguiente día de su publicación en el Boletín del Estado, y tienen en consecuencia el valor de cosas juzgadas. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos. Si en la sentencia no se dispone otra cosa, la ley en la parte no afectada de inconstitucionalidad seguirá vigente. Así lo mandan las dos fracciones del artículo 164. Transfiere a una ley orgánica la regulación del funcionamiento del Tribunal, el estatuto de sus miembros, los procedimientos ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones, lo anterior conforme al artículo 165.

### 1.3 INGLATERRA.

El parlamento<sup>3</sup> inglés es electo, de acuerdo con la Ley del Parlamento (Parlament Act) de 1911, por cinco años, puede ser disuelto antes de ese tiempo y convocarse a elecciones. La forma de gobierno parlamentaria es propia de la Gran Bretaña. El Régimen parlamentario se caracteriza según André Hauriou por tener una "separación flexible de poderes", por ser un régimen de "recíprocas revocaciones" y por tener "un ejecutivo bicéfalo" jefe de Estado (rey) y jefe de

---

<sup>3</sup> Como lo define Araceli Mangas Marín en su obra *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas* es: "la representación de los pueblos de las entidades reunidas en una comunidad, es por tanto, la institución dotada de una legitimidad democrática, popular y directa"

gobierno (primer ministro). Es definido por el propio Hauriou como el "régimen en el que los poderes públicos colaboran y dependen respectivamente uno de otro", es decir, un régimen en el que existe "colaboración funcional más dependencia orgánica". El Parlamento sesiona en el Palacio de Westminster, edificio gótico situado en la rivera del Támesis, comienza con puntualidad londinense, sus sesiones a las catorce treinta horas todos los días, hizándose la bandera británica en la Torre Victoria. En la noche una luz sobre el reloj (big ben) indica que hay sesión. El parlamento actualmente se integra con mil setecientos treinta y nueve británicos: en la cámara de los Lores (House of Lords) existen mil ciento ochenta y nueve miembros, de los cuales veintiséis son Lores espirituales (los dos arzobispos -el primado del reino, el de Canterbury- y el de York; y 24 obispos de la mas alta dignidad de la Iglesia Anglicana) y mil ciento sesenta y tres Pares temporales de los que setecientos noventa y cuatro son hereditarios y trescientos sesenta y nueve vitalicios; 25 de esos miembros son mujeres, paresas. Entre los temporales están también los de apelación (Lords of Appeal). La Cámara de los comunes es fundamentalmente bipartidista y se integra con representantes elegidos por cinco años (salvo disolución previa de la misma); hay seiscientos cincuenta curules, tantos como distritos electorales, correspondiendo quinientos veintitrés a Inglaterra, treinta y ocho a Gales, setenta y dos a Escocia y diecisiete a Irlanda

del norte. La disposición de la cámara de los comunes es muy especial. Tiene dos galerías contrapuestas a una distancia que equivale al largo de dos espadas. Los partidos mayoritarios ocupan una galería. Al lado derecho del sillón del "speaker" está el partido mayoritario, enfrente, la oposición oficial. La primera fila de abajo hacia arriba, de cada galería, corresponde al ministerio en turno, y enfrente a él, se encuentra el "gabinete fantasma" o "sombra" (shadow cabinet).

El sistema electoral descansa en la mayoría relativa, esto explica las condiciones y, sobre todo, el bipartidismo, aunque éste se ha visto amenazado recientemente por la aparición de partidos separatistas nacionalistas en Escocia y Gales. No hay segunda vuelta electoral.

El gobierno se integra con miembros del partido dominante en la cámara de los comunes de acuerdo con el resultado de las elecciones. El primer ministro, jefe de gobierno, designa un número de ministros de los cuales veintidós integran el gabinete. Como se indicó ya el partido que constituye la segunda fuerza electoral en la cámara baja representa la oposición oficial. Este partido tiene un jefe y él designa el gabinete "sombra".

El primer ministro surgió en Gran Bretaña como un predilecto del monarca. Su función, en la práctica, consistía en conciliar los intereses de las cámaras y la

corona. Luego se independizó del rey y descansó en la confianza del Parlamento. Hoy no necesitaría del apoyo de la reina quien supuestamente lo nombra. Tampoco lo requiere del Parlamento, en nada lo beneficia, pero, si las cámaras le son contrarias puede llevarse a cabo el descrédito, "impeachment" y mediante este procedimiento abandonar su puesto.

En realidad la reina no designa al primer ministro. Como es el jefe del partido político mayoritario en la elección, se puede decir que es electo por el pueblo. Es responsable ante la cámara baja (Lower House), pero su verdadero apoyo es su partido. De modo que el descrédito no puede ocurrir, a menos que su organización política lo promueva. Claro que, el Parlamento puede ser disuelto y entonces será el pueblo quien decida con su voto si ese magistrado debe regresar. La veintena de miembros que forman el gabinete tienen actualmente un método diverso al utilizado en tiempos anteriores para decidir. Hace tiempo se tomaban las decisiones a través de la votación; hoy día, se busca alcanzar unanimidad en los acuerdos. La reina inaugura las sesiones del Parlamento a fines de octubre o principios de noviembre. El acto inicia en la cámara alta. La reina llama a los comunes que ingresan presididos por el "speaker". Luego de la lectura al "discurso de la corona". Los representantes, entonces, regresan a su salón de sesiones. Este acto significa que los comunes con humildad acuden al rey para solicitarle que les mantenga sus prerrogativas y

derechos. La cámara de los comunes antes que nada, al iniciar sus sesiones, elige a su presidente (speaker). El rey sanciona dicha elección. En nada influye la filiación partidista del presidente. En la cámara de los Lores existe también un presidente (Lord Chancellor); no obstante, este último carece de las funciones de su homólogo en la cámara baja. El Parlamento tiene un reglamento (Standing Orders) que es elaborado por la cámara baja. El Parlamento en sentido amplio es la corona, la cámara de los Lores y de los comunes. Parlamento en sentido estricto se integra con la cámara de los comunes, cuya principal función no es la aparentemente "natural", esto es, la jurídico-formal de legislar, sino la política de controlar al gabinete, pero con una aclaración importante: en la realidad el partido vencedor o la coalición integran junto con el gobierno "una unidad de cooperación", y en el mismo sentido es la opinión de M. Bouissou<sup>11</sup>, quedando únicamente dicho control a cargo de imposición oficial, práctica que es sin duda "inconstitucional". El parlamento es el depositario de la soberanía. Es la máxima autoridad en Gran Bretaña. Por lo tanto, podría por sus facultades tan especiales, en un momento determinado, desaparecer a los otros poderes e incrementar incluso, sus propias funciones. Lo que demuestra lo que dice Luis Mauricio Figueroa: "que todo pueblo puede, aún a través de órganos colectivos, gobernarse a sí mismo y esto no es jacobismo, se llama

---

<sup>11</sup> Bouissou M. Droit Constitutionnel compare (Derecho Constitucional Comparado). París, Francia, 1972, cf.

simplemente ejercicio correcto de la soberanía"<sup>12</sup>. Pueden votar los británicos residentes en el extranjero.

Del poder judicial inglés mucho puede decirse. Es el corazón que impulsa con sus latidos a la Constitución británica. Una gran cantidad de derechos fundamentales de los ingleses han surgido en sus tribunales, no en documentos. Son obra de la jurisprudencia. Y es que una de las mas importantes salvaguardas de la constitución es la independencia y eficacia de los jueces británicos. Además la justicia inglesa es rápida. Hace más de doscientos años que en Gran Bretaña no separa la corona a un juez por corrupto. Esa justicia es sumamente costosa y aunque exista defensoría de oficio, según un autor llamado Laski existe una justicia para ricos y otra para pobres; la pobreza es tácitamente un crimen (Poverty, in effect, is still a crime). La Suprema Corte en Gran Bretaña se integra por un sector de la cámara de los Lores. Forman parte del poder judicial de igual modo: el poder ejecutivo, el "Lord Chancellor"<sup>13</sup>, el "Attorney"<sup>14</sup> y el "solicitor"<sup>15</sup>. Con todo, el poder judicial es independiente del ejecutivo, están juntos pero no se confunden.

---

<sup>12</sup> Figueroa, Luis Mauricio. La Constitución Inglesa. México. Ed. Jus, 1991, pág. 34.

<sup>13</sup> En el Gabinete Inglés es el ministro que encabeza la administración de justicia, y vocero de la Casa de los Lores.

<sup>14</sup> Es un Abogado o Procurador.

<sup>15</sup> Es un Abogado que no pertenece a ninguna Barra de Abogados y solo puede ser escuchado en la Cámara baja.

La Suprema Corte de Justicia se integra por ministros y celebran audiencia en Londres. Se divide en salas. 1) Para derecho marítimo y mercantil, integrada por diecisiete ministros. 2) Del patrimonio, compuesta por seis ministros. 3) Derecho familiar. 4) Derecho penal, integrada por seis ministros. 5) Para lo contencioso electoral.

En Gran Bretaña podemos decir que, en principio, el control de la constitucionalidad de los actos administrativos pertenece al Parlamento, pues se ha indicado que la principal función de este órgano no es la de hacer leyes (facultad legislativa, como en los sistemas congregacionales), sino controlar al ejecutivo (facultad política).

El gobierno tiene varios departamentos a través de los cuales actúa. Para controlar sus actos existe un comisionado parlamentario para la administración (Ombusman) que atiende las quejas ciudadanas respecto de la mala administración departamental.

Hay tres tipos de fuentes en el derecho inglés. La legislación, es decir, leyes del Parlamento (Acts), reglamentos ministeriales (Orders), hechos con base en leyes parlamentarias y leyes de gobiernos locales, hechas con fundamento en leyes parlamentarias (acts). La constitución inglesa no ha sido nunca codificada pues su parte esencial no es escrita. Sin embargo, podemos

referirnos a sus cuatro fuentes principales, tres de ellas son escritas: 1) tratados, 2) pactos, y 3) estatutos. Una fuente no escrita: "el "common law". Los tratados no son sino un anexo, una parte exterior de la constitución. Sin demasiada teoría y con mucho localismo, Inglaterra creó su constitución, su sistema político, con nítido reparto de competencias y respeto a las libertades fundamentales de los ciudadanos. Gran Bretaña se caracteriza por ser un Estado unitario cuyo régimen es la monarquía parlamentaria (limitada). Debemos a ese país, entre otras cosas, el sistema representativo y el bipartidismo. Si a esto agregamos su independiente y particularmente eficaz poder judicial, verdadero guardián de los hombres y de las instituciones, con un rey que no gobierna, que sólo reina y, finalmente una estructura económica que permite el desenvolvimiento de la persona humana y sus potencialidades, tenemos, en suma, un sistema democrático que ha sido base de inspiración de otros regímenes occidentales. El sistema inglés se formó con lentitud pero fue espontáneo y auténtico. Más que necesitar de doctrinas y de mártires requirió de hombres valientes y honestos que antepusieron el interés de sus representados, el de su pueblo, al personal. Necesitó de siglos para consolidarse pero, una vez perfeccionado, funciona y camina con seguridad hacia el futuro. La constitución inglesa tiene varias ventajas, la principal, como anotó un autor francés es que "no existe". No como código, ni escrita, no plasmó la

ideología de un grupo de personas sino que paulatinamente fue integrando sus instituciones con la experiencia acumulada a través del tiempo. Se gestó no con ideología, sí con tradición. Los derechos no nacieron en abstracto, surgieron con la vida cotidiana. Es una constitución discreta que no se distingue de la ley ordinaria, es flexible. Pero lo más importante es su elevada moralidad que le asigna un papel educador. La constitución de Inglaterra se formó por la fuerza de los hechos, la de Francia por ejemplo se formó por la fuerza de las ideas. La constitución de Inglaterra, flexible y no integrada en un cuerpo orgánico dio origen a la primera constitución escrita de la historia: la de los Estados Unidos de Norteamérica, que es rígida y que, además, dio vida al federalismo. Ésta última fue tomada como modelo por los países latinoamericanos. De esta manera influyó indirectamente la constitución inglesa en las latinoamericanas, mas sólo en la forma, en el papel, la realidad de los insulares no es ni remotamente similar, mucho menos igual a la del continente americano. En Europa predominó, por sus diferentes causas el poder legislativo. En Inglaterra, gracias al parlamento, a la valentía de sus miembros que supieron y quisieron defender su función natural. En Francia, por el contrario el predominio del poder legislativo no fue obra de los hombres sino de las ideas. El pensamiento jacobino encumbró el concepto de la "volunté générale" y lo convirtió en norma y, sobre todo, en voluntad suprema. Se prefirió el gobierno de los hombres y no el

de las leyes. La constitución de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos aspiran a educar moralmente al hombre, a promover el desarrollo de sus potencialidades para, algún día, desaparecer de su vida y dejarlo conviviendo amorosa y pacíficamente con sus semejantes.

## CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO CONCEPTUAL.

### 2.1 SOBERANÍA.

La soberanía tiene una condición de concepto polémico, algunos autores y doctrinarios han llegado a plantear su supresión por considerarlo inútil para el conocimiento jurídico, pero por tratarse de una característica fundamental del Estado es conveniente su estudio en esta tesis. Soberanía tiene su raíz etimológica en la lengua francesa "suzerain" que alude a un poder que comparativamente se hace independiente de todos los poderes, a una superioridad superlativa<sup>16</sup>, a una preeminencia jerárquica. Pero el concepto de este elemento a estudio depende mucho de la época y lugar en el que se le pretende definir.

El maestro Francisco Porrúa Pérez expresa acerca de la soberanía: "soberanía es igual a supremo, el poder del estado es un poder supremo; poder soberano equivale a ser el poder de mayor alcance, el poder que está por encima de todos los poderes sociales"<sup>17</sup>.

Históricamente varios autores han hecho estudios y expresado sus opiniones acerca de la soberanía. Para Hobbes la estructura del Estado la asimila a la estructura misma del hombre, esta es la llamada teoría

---

<sup>16</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española significa. adjetivo, muy grande y excelente en su línea.  
<sup>17</sup> Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. 28a. ed, México, Ed. Porrúa, 1996, pág. 353.

del Leviatán o Estado en la cual se concibe al Leviatán como un hombre mayor y más fuerte que el natural. Para Hobbes el origen del poder del Estado se encuentra en el pacto social que da fin a la guerra civil de todos contra todos. Ese poder se constituye mediante la renuncia que cada individuo haga a su derecho a realizar lo que quiera, en favor de un hombre o de un grupo de hombres. En esa forma, mediante la renuncia de todos en favor del gobernante, surge el Estado como cuerpo nuevo, distinto; nace así el Leviatán, que es una especie de Dios mortal, una persona o grupo autorizado por una multitud de hombres, en virtud de un pacto, para que se use a su arbitrio del poder de todos con el fin de asegurar la paz y la defensa comunes.

John Locke la atribuye al orden jurídico como tal, los hombres viven sin poder satisfacer en forma plena sus necesidades, y entonces, para lograr satisfacerlas, acuerdan la creación de un grupo, de una comunidad política que pueda encausar y orientar sus actividades hacia la consecución de un fin, que es, precisamente el interés de todos. Pero el poder reside en la comunidad política de manera originaria y sólo es delegado su ejercicio en la medida suficiente para proteger la libertad de todos.

Para Juan Jacobo Rousseau es esencialmente popular, incluso llega a afirmar que está en forma alícuota en cada uno de los miembros de la comunidad, algo difícil

de pensar ya que el hecho de calificar como alícuota a una cosa, implica la posibilidad de ser determinada y hasta en cierto momento divisible, lo que como explicaremos no puede darse en la soberanía. Ésta no acepta una división; postula acerca de la soberanía, que el hombre en un principio vivía en un estado de naturaleza, ese estado de naturaleza primitivo era ideal, puesto que en él existía la libertad plena y absoluta, y únicamente debido a la condición social del hombre que le impide en forma aislada satisfacer todas sus necesidades, se aceptó ese sacrificio de la libertad en aras de la formación del Estado. Pero no obstante esa transmisión del poder que se hace al Estado, únicamente se le da en la medida en que sea necesario para lograr que se cumplan los fines propios de la comunidad política. En todo lo restante, la soberanía queda depositada en el pueblo. Es la primera teoría de la soberanía popular, expresada en sus términos más amplios, de base exclusivamente racionalista<sup>18</sup>.

Con el transcurso del tiempo podemos afirmar que una definición completa la da Zippelius quien dice que la soberanía *"es la competencia de competencias, esto es, la facultad competencial de otorgar competencias de determinados ámbitos de la organización estatal"*.<sup>19</sup> Afirmar que un poder es soberano no tiene sentido si no es frente a otros poderes, es un concepto que surge de

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pág. 351.

<sup>19</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado México, Ed. Harla, 1987, pág. 338.

las luchas políticas, o sea que solo se entiende este concepto si hay un poder distinto y que no debe sobreponerse por encima de los demás, es como dice Jellinek: "en el surgimiento mismo del término aparece esta cualidad de enfrentamiento, de choque de unos poderes con otros".<sup>20</sup>

El Estado no tiene soberanía, el Estado es la expresión de la soberanía, ya que es él quien puede mediante lo que le ha sido conferido en un ordenamiento legal supremo (entiéndase Constitución) dar competencias para su correcto funcionamiento, así lo corrobora el maestro Andrade cuando dice: "si no existe la soberanía que haga posible la autodeterminación y la independencia, no hay estado".<sup>21</sup>

La idea general que se tiene de la soberanía la podemos considerar errónea ya que se entiende generalmente una violación a la soberanía lo que en realidad es una violación a la ley; para ilustrar la afirmación anterior podemos mencionar el siguiente ejemplo: cuando un buque marítimo ingresa a aguas nacionales sin la debida autorización, en este caso generalmente se dice constituye una violación a la soberanía nacional, cuando la violación que se da es a la Ley de Aguas Nacionales que establece los lineamientos necesarios para el ingreso de buques a

<sup>20</sup> Jellinek, Georg Teoría del Estado. Buenos Aires, Argentina, Ed. Albatros, 1978, pag. 331.

<sup>21</sup> Op. Cit. pág 340

aguas nacionales. Con el anterior ejemplo podemos apreciar que generalmente se confunde el concepto de soberanía siendo ésta a mi personal opinión y acorde a las ideas del Maestro Isidro Casas Reséndis<sup>22</sup> la facultad que tiene un pueblo para crear y aplicar por sí mismo sus leyes. Con lo anterior podemos decir que cuando se realiza una violación a la soberanía se está impidiendo a un Estado crear y aplicar sus leyes. El razonamiento anterior se da como resultado del estudio de la soberanía y sus especies que son la interna y la externa. Cuando nos referimos a la externa podemos decir que se da cuando un Estado recibe el reconocimiento de los Estados que limitan con su territorio, es decir cuando a través de un tratado internacional se limita el territorio del Estado naciente con los de sus vecinos, en este momento podemos afirmar que se ha dado la soberanía externa por el reconocimiento que de Estado tiene el naciente, comprometiéndose sus vecinos a respetar su soberanía, es decir, el territorio que se le ha reconocido. Refiriéndonos a la soberanía interna podemos manifestar que en nuestro Estado tiene su fuente en el artículo 39 constitucional al expresar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Con la palabra "nacional" podemos entender la soberanía interna que es a la que nos referimos en este momento, ya que lo nacional implica lo interno, así podemos decir que la soberanía interna tiene como

---

<sup>22</sup> Cátedra impartida en la materia de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional Autónoma de México, campus Aragón

principales características dos; que son la residencia en el pueblo y como segunda que no puede existir por arriba de ella poder alguno, en otras palabras esto quiere decir que la soberanía de la cual hablamos es el poder máximo de un Estado hacia su interior el cual tiene su fuente en el pueblo y como único fin el beneficio del mismo. Con las anteriores ideas podemos decir que la soberanía es un poder que tiene el pueblo y que por ser éste uno de los elementos del Estado lo transmite para que sea ejercitado en su nombre a otros órganos, como lo veremos en el punto correspondiente. En el sistema parlamentario que aquí se considera para nuestro Estado es conveniente que perduren estos principios, principalmente de la residencia originaria de la soberanía en beneficio del pueblo para que éste sea quien por los medios legales lo ejercite y realice lo que a su beneficio convenga. Ésta última afirmación es una diferencia importante respecto de los sistemas parlamentarios europeos en los cuales la residencia de la soberanía corre a cargo del Estado, tal y como lo manifiesta el francés Esmein cuando dice: *"El Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica; es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre*

ejercicio de esta soberanía"<sup>23</sup>. Creo que en el sistema propuesto se debe conservar el principio utilizado por los estados Americanos respecto a la titularidad de la soberanía, ya que de ser el Estado<sup>24</sup> el titular pudieran las personas físicas por cuyas acciones se manifiesta, actuar a su libre arbitrio sin tomar en cuenta el beneficio del pueblo resultando imposible una limitación del ejercicio del poder de tales individuos. Es por ello indispensable la limitación del ejercicio de la soberanía a cargo del Estado por el pueblo, ente facultado para buscar su beneficio a través de su ilimitada soberanía interna.

Como bien lo expresa el artículo 41 de la Constitución la soberanía que reside en el pueblo se ejerce por los poderes de la Unión los cuales tienen un ejercicio de la soberanía limitado por la misma Constitución hecho que distingue los regímenes de gobierno europeos de los americanos porque si en los sistemas europeos la titularidad y ejercicio de la soberanía corren a cargo del Estado, no existe quien pueda hacerle reproche por su ejercicio, mas el que se puedan hacer mutuamente los tres poderes que ejercen la soberanía, cayendo así el Estado en un absolutismo del ejercicio del poder que le ha sido conferido por su poder constituyente. Es por lo tanto imprescindible que

---

<sup>23</sup> Esmein, Eléments du droit constitutionnel français et compare(Elementos de derecho constitucional francés y comparado), 8a. ed. t.I. París, 1927, pág. 4

<sup>24</sup> Según el Maestro Isidro Casa Reséndiz enténdase por Estado el conjunto de personas (pueblo) que residen en una determinada y delimitada región de tierra (territorio) con un poder de mando (gobierno).

la limitación en el ejercicio de las funciones de cada poder sea establecido en la Constitución, no importando si se trata de un sistema presidencialista o parlamentario como el que aquí se plantea ya que creemos que en todo sistema de gobierno debe existir un equilibrio del ejercicio del poder entre los órganos que lo realizan, pero además que sean distintos los que lo ejercen de los que son titulares porque como en cualquier institución es necesario que unos órganos revisen y le reprochen a otros sus funciones, práctica sana que es en favor del progreso general. El sistema parlamentario no tiene esa diferencia de órganos en la titularidad y ejercicio del poder, por lo que en este punto es necesario establecer en el sistema parlamentario propuesto la característica que guarda nuestro actual sistema, del origen de la soberanía, es decir que ésta sea originaria del pueblo y todo poder se instituya en beneficio de éste.

## 2.2 EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Como ya lo hemos visto, los peligros inherentes a una democracia representativa son de dos tipos: 1) el de que haya un bajo nivel de inteligencia en el cuerpo representativo y en la opinión popular, que lo controla; y, 2) el peligro de una legislación de clase por parte de la mayoría numérica, compuesta enteramente por miembros de una misma clase. Por lo general, dos ideas muy diferentes se confunden bajo el nombre de

democracia. La idea pura está, de acuerdo con su definición, en el gobierno de todo el pueblo por el pueblo entero, representado equitativamente. La democracia, como se concibe por lo común y como se ha practicado hasta ahora, es el gobierno del pueblo entero por una simple mayoría del pueblo, representado parcialmente privando por completo a las minorías de sus derechos civiles. Lo anterior nos lleva a reflexionar y a formular la siguiente pregunta: ¿debemos inferir de ahí que la minoría no debe tener representantes en lo absoluto? En una democracia equitativa, todas y cada una de las secciones deben estar representadas, no en forma desproporcionada, sino proporcionalmente. Una mayoría de electores deberá contar con la mayoría de los representantes, y una minoría de electores deberá tener siempre una minoría de representantes. Sin esta representación no habrá un gobierno equitativo sino un régimen de desigualdad y privilegio; *"la injusticia y la violación de un principio no son menos flagrantes porque quienes las sufran sean una minoría"*<sup>25</sup>. La democracia constituida de esta manera, ni siquiera llega a alcanzar su objetivo pretendido: el de conferir, en todos los casos, los poderes del gobierno a una mayoría numérica. Al contrario, procede de modo muy diferente: concede esas facultades a una mayoría, que puede ser, y comúnmente es, apenas una minoría total. De igual manera es sorprendente el hecho de que, conociendo estos males,

---

<sup>25</sup> Stuart Mill, John. Consideraciones sobre el Gobierno representativo, México, Ed. Herrero Hermanos sucesores, S.A., 1966, pág. 81.

muchos los consideran como el precio necesario que hay que pagar para gozar de un gobierno libre: ésta fue la opinión de todos los amigos de la libertad hasta hace poco tiempo; *"las personas están acostumbradas a los males que creen irracional, y hasta maligno, el hecho de quejarse de ellos. Sin embargo, pueda o no evitarse, aquel que no se regocije con el descubrimiento de que se puede prescindir de ellos, debe ser un amante de la libertad completamente ciego, en cuya mente estos males no pesan"*<sup>25</sup>. Una parte esencial de la democracia estriba en que las minorías deben estar representadas en forma adecuada; y ninguna democracia verdadera, sólo un falso ejemplo de democracia, se puede constituir sin ella.

Para intentar resolver este problema Lord John Russell, en uno de sus proyectos de Leyes de Reforma, introdujo una medida que consistió en que ciertos distritos electorales debían de nombrar a tres miembros, y que a cada elector debía permitírsele votar nada más por dos.

Un plan de representación que se acerca a la perfección representativa de las minorías es el formulado por Thomas Hare. De acuerdo con este plan, la unidad de representación -o sea, el número de electores que tienen derecho a un representante- se determina por medio del proceso ordinario de averiguar promedios; el número de votantes se divide entre el número de lugares

---

<sup>25</sup> Ibidem págs. 125-126.

en la cámara, y todo candidato que obtiene esa cuota, de cualquier cantidad de distritos electorales, tienen derecho a ser representantes. Los votos se otorgan, como en la actualidad, localmente; pero un elector tiene la libertad de votar por un candidato de cualquier parte del país. Por tanto, los electores que no desean ser representados por un candidato local, pueden votar por el que más les guste de toda la nación. Hasta este punto, esto haría efectivos los derechos de la minoría, que de otra manera carecería de ellos. Así pues, se establece que el elector puede llenar una papeleta de voto con otros nombres aparte del que constituye su preferencia; su voto sólo contará para un candidato, pero si su elección personal fracasa por no obtener la cuota requerida, su segunda selección tal vez sea más afortunada. Para elegir a todos los miembros que se necesitan para completar el cupo de la Cámara, así como también para evitar que los candidatos más populares obtengan todos los sufragios, es necesario, sin que importe cuántos votos pueda obtener un candidato, que los que sobrepasen la cuota que se requiere para su nombramiento deben aplicarse en beneficio de la siguiente persona incluida en la lista de quienes votaron por él, cuando esta última los necesite para completar su cuota. Este sistema, en primer lugar, asegura la representación, en proporción con el número, de cada división del cuerpo electoral, no sólo de dos grandes partidos, con tal vez unas cuantas minorías sectarias de proporción considerable en ciertos lugares,

sino de cada minoría que haya en toda la nación, que esté formada por un número suficiente de miembros para que, apoyándose en principios de justicia total, tenga derecho a un representante. En segundo lugar, a ningún elector lo representaría, como sucede en la actualidad, alguien a quien no haya escogido él mismo. Cada miembro de la cámara sería el representante de un distrito electoral de opinión unánime. Con esta relación, la unión entre el elector y el representante sería de una fuerza y de un valor, que en la actualidad no han sido experimentados. La minoría, principalmente, es la que, al no poder nombrar al representante local, busca en otro lado un candidato que pueda obtener otros votos además de los suyos. En la actualidad es cada día más difícil para un individuo que posea sólo carácter y talento, ser admitido en la Cámara. Las únicas personas que logran ser electas son las que gozan de influencia local, o se abren camino por medio del dinero. Con el sistema de Hare, las personas a quienes no les gustó el candidato local, o que no pudieron poner como candidato a la persona de su predilección, tienen la posibilidad de escoger como candidato a cualquier persona de reputación nacional con cuyos principios políticos simpaticen, y que esté incluida en la lista de candidatos. Las mayorías se verían a buscar miembros de más alto calibre. Los distritos electorales se convertirían en competidores para obtener los mejores candidatos, y disputarían entre sí seleccionando, entre los hombres eruditos y bien relacionados de la

localidad, a aquellos que fueran más distinguidos en los demás aspectos. En la falsa democracia, en la cual en vez de dar representación a todos, se da únicamente a las mayorías locales, es posible que la voz de la minoría instruida carezca de órganos en el cuerpo representativo. Con este sistema, se puede asegurar la presencia al menos de unos cuantos de los principales cerebros del país en la asamblea representativa, aun cuando el resto se componga de mentes comunes. En el actual sistema, una nación no está formada por personas, sino por unidades artificiales, creadas por la geografía y la estadística, el Parlamento debe representar al pueblo, y Entidades Federativas. Es claro que la imposición de un sistema de representación como este resulta en extremo difícil de aplicarse en nuestro Estado, ya que constituiría el termino de la terrible burocracia parlamentaria y de vicios electorales que se prestan al fraude, lo que obviamente no conviene a los detentadores actuales del poder.

### 2.3 REPÚBLICA.

Etimológicamente, república significa cosa pública, es decir todo aquello que concierne al interés general, la cosa del pueblo, define Cicerón, entendiéndolo por pueblo no a un grupo humano informe, sino a una colectividad unida por las leyes y el interés común. La forma de Estado es el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma independientemente de cómo

sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. En cuanto a las formas de gobierno, tradicionalmente se ha considerado que son la república y la monarquía. En costumbre, dice Aristóteles se da el nombre de república a los gobiernos que se inclinan a la democracia y el de aristocracia a los que se inclinan a la oligarquía. En realidad, el concepto de república en su sentido moderno, se precisa alrededor de las ideas de los teóricos de la Revolución Francesa. Montesquieu clasifica las formas de gobierno en despotismo, monarquía y república, en la primera el destino de la comunidad y de los individuos que la componen depende de la voluntad arbitraria y despótica de un solo hombre que no respeta las normas dictadas por el derecho natural; la monarquía es el gobierno en que la potestad superior se halla depositada en una sola persona cuya actividad se desarrolla dentro de los límites de las leyes positivas y del derecho natural; por último, en la república, el gobierno emana de la potestad soberana del pueblo, llamándose democracia si es de la totalidad del pueblo o aristocracia si solamente deviene de determinados grupos que lo componen; pero, considera Montesquieu, es necesario que las leyes se relacionen con la naturaleza y con el principio de gobierno que está establecido o que se quiere establecer, sea que lo formen, como hacer las leyes políticas, sea que lo mantengan, como lo hacen las leyes civiles, porque la

*Ley no es más que una relación de convivencia que se encuentra realmente entre dos objetos.*

En la Constitución de 1793 se establece en Francia la república como forma de gobierno, depositándose el poder legislativo en una asamblea elegida por un año y confiando el poder ejecutivo a un consejo de veinticuatro miembros. En 1787, los Estados Unidos de América, expiden su Constitución pronunciándose por la república como forma de gobierno, única conciliable con el genio del pueblo americano.

Para Madison república es: "un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquel, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues si no fuera ese el caso, un puñado de nobles tiránicos, que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden aspirar a la calidad de republicanos y reclamar para su gobierno el honroso título de república. Es suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo, y que la tenencia de sus cargos sea alguna de las que acabamos de especificar, ya que, de otro modo, todos los gobiernos que hay en los Estados Unidos, así

como cualquier otro gobierno popular que ha estado o pueda estar bien organizado o bien llevado a la práctica, perdería su carácter de república"<sup>27</sup>.

Ahora bien, las elaboraciones doctrinales oponen el concepto de república al de monarquía, distinguiendo uno y otro régimen en función de que en el primero la voluntad del estado se forma por un proceso jurídico plurivolutivo a diferencia del segundo en que esa voluntad se externa por una persona en la que se supone radica la soberanía. Pero si bien es cierto que esta distinción respondió a un momento histórico, en la actualidad la diferencia entre república y una monarquía constitucional prácticamente no existe, por lo menos en cuanto a ese criterio distintivo se refiere. Desde otro enfoque, se dice que república es un gobierno no vitalicio es decir, que la duración temporal del jefe de la nación es su nota distintiva frente a la monarquía que supone la permanencia vitalicia del monarca en su cargo. La transmisión del poder en la monarquía es por sucesión dinástica a la muerte o abdicación del rey, mientras que el jefe de una república no puede transmitir su cargo, criterio de distinción que nos lleva a uno final fundamentado en el origen popular en la designación del jefe de una república<sup>28</sup>. Así pues, de acuerdo con estos criterios distintivos podemos configurar a la república como la forma de gobierno en

---

<sup>27</sup> Zaïra Meléndez, Armando. *¿Qué es una república?*, en *Pensamiento Político*, n. 63, v. XVI, Julio 1974, pags. 378-379.

<sup>28</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1949, pág. 89.

la que el titular del poder ejecutivo es elegido por la voluntad popular, mediante los procesos electorales establecidos y cuyo cargo es de duración temporal y sin derecho a designar sucesor; debiendo añadir que en el caso de la República Mexicana se tiene un acento distinto frente a otras repúblicas: la no reelección presidencial establecida en el artículo 83 de nuestra constitución como uno de los postulados fundamentales de la Revolución. La adopción de la forma republicana en nuestro Estado fue determinada por el Acta Constitutiva de la Federación aprobada el 31 de enero de 1824 que en su artículo 5° estableció que la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal, disposición que fue elevada a la categoría de precepto constitucional en el artículo 4°. De la Carta de 1824.

#### 2.4 DEMOCRACIA.

Hablando de democracia podemos decir que literalmente es ni mas ni menos que el gobierno ejercido por el pueblo. Pero la interpretación y definición de la "democracia" así como el de "gobierno democrático" nos lleva necesariamente al planteamiento de problemas y preguntas cuya solución es determinante en la correcta interpretación y uso de estos dos vocablos. Ejemplo de lo anterior es la siguiente pregunta: ¿el ejercicio desmedido de poder llevado a cabo por una mayoría ha de considerarse como un gobierno democrático? Esta

dificultad la consideró Aristóteles, que veía el criterio de mayoría insuficiente cuando dijo que las formas de gobierno eran tres: monarquía, aristocracia y democracia. Generalmente los pueblos partidarios de la democracia tienen su común denominador en la negación, es decir, en su antagonismo hacia un gobierno arbitrario, dirigido por una monarquía y por unos cuantos. Sin embargo, están divididos cuando se trata de proyectos positivos que no se refieren a la forma de gobierno, consecuencia entendible hasta cierto punto ya que el consenso y la unanimidad de pensamiento resulta difícil en una sociedad, lo importante es que dentro de esta democracia se expresen todos los pensamientos, no solo los de las mayorías. Como consecuencias de la democracia surgen instituciones que la caracterizan y la identifican, como son las siguientes: 1) Una constitución escrita; 2) Una declaración de derechos que implica una limitación de la esfera de gobierno; 3) Un criterio mayoritario, generalmente el control de un gobierno por un parlamento electivo; 4) La separación de poderes para que cada poder pueda controlar y equilibrar al otro; 5) La educación pública para conseguir el conocimiento y el espíritu apropiado al gobierno democrático.

*La Constitución escrita.* Esta tiene su origen en las ideas del pueblo que constituye al Estado, siendo este ordenamiento producto del poder constituyente y que va a

dirigir la vida orgánica del gobierno, así como la declaración de los derechos mínimos de los gobernados.

La declaración de derechos. Esta característica se refiere a las limitaciones positivas respecto del gobierno frente a los individuos que se encuentran en el territorio del Estado y no únicamente a los nacionales del propio Estado. Hayek admitía que *"cualquiera que sea la forma que adopte la autoridad de la ley, cualesquiera que sean las limitaciones reconocidas al poder del Parlamento, hay que partir del reconocimiento del derecho inalienable del individuo y de los derechos inviolables del hombre"*<sup>29</sup>. Entre otras, estas limitaciones o garantías individuales como les llamamos en nuestro Estado son: que toda persona que haya sido acusada se presume inocente hasta que se demuestre su culpabilidad, el derecho a una justicia pronta y expedita, los requisitos de legalidad que debe cumplir todo acto de autoridad, libertad de reunión, expresión, asociación, como otras tantas no menos importantes. A todo esto cabe citar a Finer, que dice: *"cuando el gobierno viole la libertad y los derechos garantizados por la constitución, la resistencia en todas sus formas es el más sagrado de los derechos y el deber más imperioso"*<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Hayek, F. The Road to Serfdom, Chicago, Ed. Castilla, 1944, pág. 84.

<sup>30</sup> Finer, Herman. Teoría y práctica del gobierno moderno, Madrid, Ed. Tecnos S.A., 1964.

*El gobierno mayoritario.* La base de la teoría democrática consiste en gobernar con el consentimiento del pueblo unido; es decir, la unanimidad. Pero aunque el pueblo se haya definido por una u otra opción, la unanimidad es imposible en el sistema actual y por tanto solo se guía por la mayoría numérica de la población. El gobierno sin garantías para las minorías parece a algunos autores la negación de la libertad y la representación. De este problema surge la necesidad y petición de que la fuerza de la ley se limite con formas tales como la representación proporcional, la propiedad y las cualificaciones culturales para el voto, la representación de las Entidades Federativas en un Estado Federal, el autogobierno local y, mas recientemente, la representación de grupos profesionales y el bicameralismo, la separación de poderes y la defensa de los derechos de la oposición parlamentaria o congresional mediante una sólida base de procedimientos, etc. Además, como ya hemos indicado, en algunos casos los derechos individuales limitan severamente al poder del gobierno mayoritario. A estas ideas Rousseau opina: *"Finalmente, todo hombre, al darse él personalmente al todo, no se da a nada; y si no se asocia no puede tener un derecho igual al que tienen los demás respecto de él mismo; obtiene un equivalente por cada cosa que pierde y gana una fuerza para conservar lo que posee"*<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Rousseau, J. Jacobo. El contrato social Ed Sarpe, pág 15.

*Separación de poderes.* Muchos teóricos como Locke y Montesquieu vieron la libertad del individuo en la separación de poderes, es decir, en el arreglo de las diversas instituciones de gobierno de modo que cada una de ellas evitase que la otra tuviere el poder suficiente como para actuar tiránicamente.

*La petición de un gobierno representativo.* Ésta característica la estudiaremos a fondo en el siguiente punto, sin embargo se menciona para tenerla en cuenta como una institución de la democracia.

## 2.5 FEDERACIÓN.

La denominación de Estado Federal se utilizó por primera vez en los tiempos de la Confederación Renana y en Zachariä y se usaba como término opuesto al de Confederación. Surge ya en forma precisa en la literatura alemana, refiriéndose a las nuevas formas de organización que aparecieron en los Estados Unidos de América y Suiza en 1848. Los Estados federales han surgido de confederaciones, como los países recién nombrados. En las confederaciones según Carl J. Friedrich existe siempre en acuerdo con tres elementos de organización: una asamblea de representantes; un órgano establecido por los miembros y que realiza las decisiones de la asamblea de representantes y un cuerpo arbitral o judicial que interpreta la carta de unión en lo que respecta a las relaciones entre los diversos

miembros de la confederación y ella, así como entre dos o más de los miembros entre sí. Al parecer y por lo somero de esta explicación es parecida la confederación a la federación, en un principio es entendible la similitud, ya que al provenir la segunda de la primera no puede dejar de contener algunas características y elementos comunes, lo que de ningún modo significa una misma forma u organización del Estado. Afortunadamente el concepto "Federación" solo adoptó las características necesarias y que aportan principios ideales para el desarrollo del parlamentarismo en varios Estados. Generalmente las confederaciones surgieron como una forma de unión entre estados que buscaban resistir la presión exterior de otros Estados mucho mas poderosos, que con el fin de someterlos a sus intereses, (sobre todo económicos) buscaban a toda costa dominarlos, una vez creada la confederación de Estados, estos buscaban con sus aliados equilibrar el poderío de los dominantes. Lo anterior no impedía ni interfería con la soberanía (interna y externa) de los Estados que integran la confederación, es decir, que podemos establecer como una de las características mas importantes de esta forma de Estado, que los miembros no pierden su soberanía, como sucede en la federación, por lo que la unión solo versa sobre aspectos de política exterior y los acuerdos que se toman en la fundación de la confederación. Por lo anterior podemos decir que una diferencia fundamental entre la confederación y la federación es la soberanía que mantienen los miembros de la primera y la

inexistente soberanía de los miembros de la segunda. En la Constitución de un Estado Confederado los miembros son auténticos Estados autónomos y soberanos (como mal se acostumbra llamar a las entidades federativas en nuestro Estado) que en ningún momento ven comprometidas estas características por el hecho de pertenecer a la confederación. Diferencia radical sucede en la federación en la que sus miembros son autónomos solamente, sin gozar de soberanía, pero éste análisis será materia en líneas adelante. De manera magistral Carl J. Friedrich nos explica a cerca de las diferencias de estas formas de organización de Estado lo siguiente: *"cuando los objetivos particulares locales son lo suficientemente fuertes y compactos para mantener unidas las divisiones territoriales del grupo mas amplio, manteniéndolos como tales unidades o moldeándolas como grupo autónomos, la puesta adecuada es la confederal. Por otra parte, la organización federal nace cuando los objetivos contradictorios (intereses, tradiciones, finalidades) no son todavía o han dejado de ser lo bastante fuertes para mantener unidades autónomas"*<sup>32</sup>. Para dejar claras estas ideas es oportuno citar también al maestro Prisciliano Sánchez que dice respecto al federalismo: *"no se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguna ha pensado en semejante delirio"*<sup>33</sup>. Asimismo no

---

<sup>32</sup> Friedrich, Carlj. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática. México, Ed Fondo de cultura económica, 1946.

<sup>33</sup> Sánchez, Prisciliano. El pacto federal del Anáhuac en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1964, pág. 1156.

es obstáculo señalar que la diferencia entre un Estado Federal y uno Central lo es la descentralización política, lo que quiere decir la división de los órganos que ejercen la soberanía. El Estado Federal significa un solo estado, pero con una dualidad de un gobierno federal y uno estatal, en otras palabras dentro del Estado Federal existe una primera división para el ejercicio del poder:<sup>34</sup> lo constituyen un gobierno federal y uno estatal, los cuales se vigilan recíprocamente las funciones y competencias que les han sido conferidas en una norma superior y fundamental del Estado por el poder constituyente que para este caso deriva primordial y primeramente del pueblo que recordemos es titular de la soberanía. De acuerdo a lo anterior, los conocidos poderes Parlamentario<sup>35</sup>, Ejecutivo y Judicial constituyen un segundo orden en la división del gobierno, no del Estado, para ejercer el poder, así pues dentro de la primera división: federal y estatal existe la segunda división que es el Ejecutivo, Judicial y Parlamentario. Concuerd a con estas afirmaciones lo expresado por De la Cueva, que a l respecto dice: (el Estado Federal) "*significa la presencia de autoridades federales y locales, dualidad que reclama una distribución de las atribuciones del poder público*"<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> No división del poder porque como se expuso en el punto 2.1 la soberanía, que es todo el poder, es indivisible.

<sup>35</sup> Como actualmente se les llama a nuestros tres Poderes de la Unión.

<sup>36</sup> De La Cueva, Mario. La Constitución de 5 de febrero de 1857 México, UNAM, 1957, págs. 1319-1321.

En el orden de ideas expuesto hasta el momento es necesario precisar que ambas divisiones de las que se habló en el párrafo anterior requiere el sustento y base del orden normativo supremo, dado por la representación directa (constituyente) del pueblo. Este orden debe establecer los principios de competencia, limitación y vigilancia del gobierno federal y estatal y de sus respectivas divisiones de poderes (Ejecutivo, Judicial y Parlamentario). Hecho indispensable, para el correcto funcionamiento del Estado Federal. No es óbice mencionar que el federalismo que aquí se analiza es el que se busca mantener en la forma parlamentaria de gobierno propuesta para nuestro Estado.

Hablando del federalismo en nuestro Estado, éste aparece y se consagra en la constitución de 1857, misma que termina con el periodo del gobierno Centralista, característico de la época de Santa Anna. Para fortalecer esta idea es oportuno citar las brillantes ideas del diputado Escudero, que en defensa del federalismo en Congreso Constituyente de 1857 dijo: *"no es posible que un mismo gobierno conozca todas las exigencias, todas las necesidades y todos los medios de satisfacerlas en una inmensa multitud de pueblos de diversos hábitos y costumbres, de distintos elementos, porque no es posible que un solo gobierno tenga tiempo para resolver y despachar con la debida oportunidad un cúmulo de negocios que vendría hasta México desde muy largas distancias en todos los ramos de la*

administración"<sup>37</sup>. Desgraciadamente posterior a este gran avance y conquista de nuestro país con estas ideas federalistas de la Constitución de 1857 hubo una fase de Centralismo que como bien lo apunta el maestro Burgoa: "...bajo el Porfiriato, México fue de hecho, un Estado Central."<sup>38</sup>, lo que afortunadamente solo fue de hecho y no de derecho o materializado en la Constitución.

Ahora bien, profundizando en la primera división que se da en el Estado federal, podemos estar en acuerdo con el maestro Carpizo cuando dice: "...que las entidades federativas son libres y soberanas es una idea que proviene de los orígenes del federalismo mexicano"<sup>39</sup>, viejo vicio que nos ha llevado a afirmar que las Entidades Federativas son soberanas, afirmación falsa si a la luz de la razón analizamos que de acuerdo al concepto de soberanía (véase punto 2.1) ésta no acepta poder alguno sobre ella, hecho que claramente se puede apreciar en el federalismo, ya que al existir un ordenamiento normativo vigente en la Federación, las Entidades Federativas no pueden en ningún momento contravenir lo declarado por ese orden superior. Ejemplo de ello lo es el actual artículo 115 constitucional que ordena terminantemente la forma de gobierno que deben adoptar las Entidades Federativas y prohíbe el establecimiento de cualquier otra forma de organización

---

<sup>37</sup> Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857. Mexico, Ed. El Colegio de México, 1957.

<sup>38</sup> Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. México, Ed. Porrúa, 1961, pag. 180.

<sup>39</sup> Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

que no sea la mencionada en ella. Lo correcto es llamar a estas entidades autónomas, ya que la Constitución les reconoce la posibilidad de decidir a cerca del otorgamiento de su propia Constitución, (cuyo campo está limitado) y de elegir a sus gobernantes, por lo que para fines de esta tesis así trataremos y llamaremos a las Entidades Federativas como libres y autónomas, nunca soberanas.

## 2.6 PARLAMENTO.

Históricamente, el hombre ha buscado en sus distintos sistemas de organización un órgano que sea representativo de los individuos de la sociedad, a este órgano se le ha llamado asamblea, congreso, parlamento, etc. Siendo de más o menos importancia en el desarrollo del Estado, dependiendo de la forma de gobierno en un Estado. Para esta tesis, este órgano representa el eje a cuyo alrededor girará la composición del Estado Mexicano, pero esto será materia de mayor abundamiento y explicación en el capítulo cuarto. Según nos lo define Finner: "El parlamento es un forum en donde varios hombres miden la fuerza de voluntad de los otros, expresada en número y por demostraciones de fuerza o de sentimientos y proyectos, llegando a un acuerdo por mutuas concesiones o votos"<sup>40</sup>. La regla general es que éste órgano se dedique a primordialmente a la

---

<sup>40</sup> Finner, Herman Teoría y práctica del Gobierno Moderno Madrid, Ed. Tecnos S.A., 1964, pág.454.

elaboración de leyes, aunque en nuestra actualidad, el Congreso realiza funciones jurisdiccionales como lo puede ser el Juicio Político, y funciones conferidas al ejecutivo como lo es la promulgación de su reglamento. La anterior afirmación es una clara característica del Congreso en el sistema presidencialista como el nuestro, pero no sucede así en el parlamentario que en ésta tesis se propone ya que el parlamento que aquí se trata debería ser como en el Europeo, es decir, tiene como principal función la de controlar al ejecutivo, y en segundo plano la de elaborar leyes. El Parlamento se compone como lo vimos en países como Inglaterra, España y Francia de dos cámaras, es decir que la característica del parlamento es bicameral, idea que se comparte para que continúe en el sistema parlamentario para el adecuado equilibrio del poder en México, ya que para evitar la acumulación de funciones en una sola persona u órgano siempre es sano el equilibrio de funciones y un contrapeso de opiniones, en este caso con la existencia de dos cámaras. Hay autores que han expresado su opinión en el sentido de que un parlamento no debe ser renovado en su totalidad sino que puede hacerse una sustitución parcial de sus miembros por un termino de tiempo que determinado, ésta es una idea que no se comparte para el parlamento propuesto ya que de realizarse una sustitución parcial se arrastrarían y contaminarían a los legisladores nuevos con las ideas anteriores que en caso de una "crisis parlamentaria" no permitirían su solución. Acerca de la duración del parlamento aquí

propuesto, éste debe durar como bien lo afirma Finer el tiempo suficiente que permita juzgar a los legisladores por su trabajo, pero no por un solo acto, sino por una línea de conducta, obviamente el tiempo del que hablamos depende de Estado a Estado y de sistema a sistema. La cantidad de legisladores que componen el Parlamento es una polémica interesante, ya que nunca se podrá emitir una opinión consensada por todos los miembros de la sociedad, por lo que este volumen dependerá de lo que la historia dicte en un Estado. Como en otros sistemas parlamentarios en el mundo, es de considerar la idea de que los legisladores consultan con sus representados de opiniones importantes y trascendentales para la vida política, económica y social del Estado, una medida como esta permitiría que los legisladores no se olviden a la hora de votar de la sociedad a la cual representan e impida que se tomen decisiones que beneficien a unos cuantos. La forma en que un pueblo esté enterado de lo que sucede y se discute en su parlamento motivará e impulsará el involucramiento y participación de la sociedad en los problemas que a todos importan, por ello, sería en gran medida importante que los debates del parlamento se publicaran en un diario y se obsequien a la población, medida que haría del dominio público los problemas y posibles soluciones de importantes asuntos. En casi todos los Estados europeos existe la disolución del parlamento, ya sea por motivo de desacuerdo entre el mismo y el gabinete o con el titular del ejecutivo, pero interesante sería que el pueblo mediante instrumentos

como el referéndum y el plebiscito decidieran la correcta o incorrecta función del Parlamento, decidiendo su disolución en un momento dado y bajo requisitos que la constitución señale y regule, ésta idea es adecuada para el sistema parlamentario aquí propuesto. Es importante para tener un Parlamento competente que sus miembros lo sean, que sean personas preparadas, y con vocación parlamentaria, es decir, que los legisladores tengan preparación y estudio específicamente dirigidos a la carrera parlamentaria, el legislar y ser miembro del Parlamento debe ser toda una carrera y no tener gente impreparada e ignorante como representantes del pueblo. Por ésta razón la carrera parlamentaria debe ser esencia de cualquier sistema parlamentario. Lo anterior nos llevaría por consecuencia lógica a que los legisladores conozcan la historia parlamentaria del país y lo más importante, las técnicas y procedimientos legislativos que permitieran tener leyes y actos parlamentarios de calidad que permitan una solución adecuada a los problemas del Estado. En un sistema parlamentario como el propuesto, el voto en el Parlamento se convierte en la consumación de todo un complejo y sofisticado sistema de representación popular, que empieza con la elección de los legisladores, pasa por la carrera parlamentaria, la discusión y exposición de ideas en el pleno de cada cámara, en la aplicación de las técnicas legislativas, la consulta (en casos importantes) de los gobernados, y concluye con la importantísima emisión del voto. Es así como el voto legislativo sería una verdadera expresión

de la sociedad en este sistema propuesto y no una manifestación individual y personal del legislador, que busca su propio beneficio. Con estas formas legislativas podemos decir que el legislador influye en la vida política de su país y de su partido político y no viceversa, que el partido al que pertenece influya en él para emitir una decisión y voto en un asunto parlamentario. .

## CAPÍTULO TERCERO. SISTEMA PARLAMENTARIO.

### 3.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS.

El régimen parlamentario<sup>41</sup> constituye en la actualidad uno de los tipos más importantes de gobierno. Figura al lado del régimen presidencial como una de las formas que más se reclaman del ideal democrático. El parlamentarismo, lo repiten los manuales y tratados de Derecho Constitucional, ha tenido su cuna en Inglaterra como un producto de su historia y de allí se ha extendido principalmente a los países europeos. Pero esta forma de gobierno, como todo régimen político, no ha permanecido encasillada dentro de sus primitivos moldes, sino que ha evolucionado y ha sufrido profundas transformaciones en el decurso de los tiempos.

El rasgo fundamental que distingue a los regímenes parlamentarios del continente europeo y al parlamentarismo británico radica en que, mientras en Europa continental se relega al Gabinete a una especie de dependencia del Parlamento, en la Gran Bretaña el dominio del Gabinete sobre el Parlamento se patentiza en un grado muy acentuado debido al sistema de dos partidos o bipartidismo y a las características especiales que permiten al Primer Ministro un poder de orientación mucho mayor.

---

<sup>41</sup> Vid. Andrade Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado; Carrancá y Rivas, Raúl. Parlamentarismo y Presidencialismo en Francia, en Pensamiento Político; Gil Villegas M., Francisco. Representación y Congreso, en Quórum; Arnaiz Amigo, Aurora, Derecho Constitucional.

En los tratados clásicos de Derecho Constitucional Francés se define al régimen parlamentario como la forma de gobierno que realiza una equilibrada colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Fundamentalmente, el gobierno parlamentario es el intento de establecer entre los dos independientes y separados detentadores del poder (parlamento y gobierno) un tal equilibrio que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro. El sistema Parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél. En este dualismo, ambos detentadores del poder comparten las funciones de determinar la decisión política y de ejecutar dicha decisión por medio de la legislación. Dado además que ambos están sometidos a mutuas restricciones y controles (controles intraorgánicos), el control político está también distribuido entre ellos. El tipo ideal de esta configuración sería el equilibrio absoluto entre ambos detentadores independientes del poder, gobierno (gabinete) y parlamento, sometido periódicamente a una nueva orientación política por el veredicto del electorado. Ambos detentadores del poder estarían, en este caso, equipados con iguales poderes y posibilidades para limitarse y controlarse. La historia del gobierno constitucional no es sino la búsqueda de la fórmula básica para crear y mantener un equilibrio estable entre

el gobierno y el parlamento. La protección institucional a la soberanía del pueblo tiene amplia y reconocida cabida en el sistema parlamentario.

El parlamentarismo es el tipo más común de gobierno democrático constitucional. En oposición al gobierno de asamblea y presidencialismo, ambos productos artificiales de la teoría política, el parlamentarismo se ha desarrollado orgánica y empíricamente. Los principios de un gobierno parlamentario podemos decir que son los siguientes: 1) el parlamentarismo, visto como un régimen político formal, supone en primer lugar un Ejecutivo dualista, donde el jefe del Estado sea independiente e irresponsable políticamente, por lo que sus actos han de ser refrendados por un Ministro responsable ante las asambleas parlamentarias. 2) la responsabilidad política del gabinete frente al Parlamento será asegurada de la mejor manera cuando sus miembros sean simultáneamente miembros del Parlamento. El Primer Ministro es el que preside el Consejo Real (gabinete) y consejero principal de la corona. El gobierno Parlamentario es el único tipo estándar de la democracia constitucional con el cual la revolución francesa no hizo ningún ensayo. El Parlamentarismo es un concepto genérico que abarca manifestaciones diversas y muy diferentes. 3) El Parlamento puede fiscalizar las gestiones del ejecutivo, plantear cuestiones al gobierno, dirigirle interpelaciones y retirarle su confianza. En el sentido estrictamente formal, pues en

el régimen parlamentario la técnica de la autoridad del Ejecutivo queda sometida a la técnica de su control, fiscalización y responsabilidad ante los representantes del pueblo. Para la debida comprensión deben ser resaltados tres puntos:

1) La existencia de instituciones representativas o -parlamentarias- en un Estado no significa, a la vez, que en dicho Estado exista una forma de gobierno Parlamentario.

2) El gobierno Parlamentario no es en absoluto idéntico con el gobierno de gabinete, dado que éste último es una versión específica del gobierno parlamentario.

3) Para que pueda ser calificada como parlamentaria, la estructura gubernamental debe de poseer determinadas características comunes a todas sus manifestaciones, pero que no se encuentran entre otros tipos de gobierno.

Característica singular de este sistema es que los diputados no obstaculicen la eficacia del Ejecutivo, porque entonces éste podría disolver el Parlamento y convocar a elecciones para que decidieran los electores con su voto en qué política poner su confianza: en la del gobierno o en la del Parlamento.

Todas las variantes del auténtico gobierno parlamentario tienen en común los siguientes elementos estructurales.

1) Los miembros del gobierno o del gabinete son al mismo tiempo miembros del Parlamento. El Primer Ministro ha sido siempre miembro de una de las dos cámaras y hoy rige esta regla para todos los ministros. El sentido íntimo de esta disposición yace en el hecho de que la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella; de esta manera podrá someterles a una serie de preguntas y respuestas, pidiéndoles cuentas sobre el desempeño de su cargo, y exigiéndoles de ésta manera responsabilidad política.

2) El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido mayoritario o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría. Dado que deben ser miembros del Parlamento, el gabinete es un comité de la asamblea; el gobierno está fusionado con el parlamento, formando parte de ésta. Pero, a pesar de la unión personal entre miembros del gabinete y del parlamento, ambos detentadores del poder están separados funcionalmente y son independientes. Dado que el gabinete tiene el carácter de un comité parlamentario, este tipo puede ser designado apropiadamente como interdependencia por integración.

3) El gobierno o respectivamente, el gabinete mismo tiene una estructura en forma de pirámide con un Primer Ministro o Presidente del Consejo a su cabeza, reconocido como líder. Si bien la situación preponderante del Primer Ministro puede cambiar de un régimen parlamentario a otro, la distribución del poder político entre él y sus colaboradores ha cambiado de tal manera recientemente como para poder mantener la siguiente tesis: el Primer Ministro ostenta, dentro del grupo colectivo del gobierno, una situación indiscutible de supremacía sobre sus colegas ministeriales. El poder gubernamental está concentrado en la persona del Primer Ministro que se presenta como el líder.

4) El gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del Parlamento. Perderá la legitimación para gobernar cuando la mayoría le niegue su apoyo o cuando meras elecciones cambien la estructura mayoritaria en el Parlamento.

5) Fundamentalmente, la función de determinar la decisión política está distribuida entre el gobierno y el Parlamento y ambos colaboran necesariamente en la ejecución de la decisión política fundamental por medio de la legislación. En la práctica, sin embargo, su respectiva participación en la iniciativa de las decisiones políticas (y aún en la elaboración de los proyectos de ley) dependerá de la versión del

parlamentarismo que rija en el correspondiente estado, la ejecución de la decisión política fundamental a través de la administración será confiada por otra parte al gobierno, sometido sin embargo a la constante supervisión del Parlamento.

6) El punto álgido del tipo de gobierno parlamentario yace en el control político. Solamente se podrá hablar de un auténtico parlamentarismo cuando ambos detentadores del poder, gobierno y Parlamento operen con recíprocas facultades y posibilidades de control, que además deberán ser realmente utilizadas. El instrumento más eficaz con el que cuenta el Parlamento es la posibilidad permanente de exigir responsabilidad política al gobierno; se hablará de responsabilidad colectiva cuando sea afectado el gabinete, como un todo, y de responsabilidad individual cuando el afectado sea tan sólo un miembro del gabinete. La última ratio del control parlamentario es el voto de censura acordado por la mayoría del Parlamento al gobierno o la negativa a conceder el voto de confianza pedido por el gobierno. La consecuente dimisión del gobierno conduce bien a la disolución del Parlamento y convocar nuevas elecciones. Aquí el electorado soberano jugará el papel de árbitro entre el partido o los partidos que se encuentren en la oposición y el gobierno mismo. Si la oposición gana las elecciones, es de suponer que el electorado retira su confianza al gobierno actual y un nuevo gobierno deberá ser formado por el partido (o la coalición de partidos)

victorioso. Cuando, por otra parte, la mayoría gubernamental es nuevamente elegida se podrá presumir que el electorado apoya la actual política del gobierno y que éste deberá permanecer en el poder. Pero el veredicto del electorado sólo podrá ser claramente constatado en un sistema bipartidista. El derecho de disolución del Parlamento y el voto de no confianza están juntos. Su respectivo potencial hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario. Donde se presenten estas respectivas facultades se debe procurar su adecuado funcionamiento, por ejemplo, cuando el derecho del gobierno de disolver el Parlamento está atrofiado o, por el contrario, la acción parlamentaria de desaprobación está limitada, difícilmente podrá funcionar un sistema parlamentario auténtico y hasta puede ser que deje de existir. En el Primer caso (atrofia del derecho de disolución) el régimen gravitará hacia una supremacía de los detentadores del poder parlamentario. El gobierno se debilita y el Parlamento se fortalece. Cuando, por otra parte, la posibilidad de destituir al gobierno a través de un voto de censura está limitada, el régimen tenderá hacia una situación de preponderancia del gobierno. En ambos casos tendrá gran importancia la estructura de los partidos, esto es, si se trata de un sistema pluripartidista o bipartidista, y también que, naturalmente, será mayor en el sistema bipartidista que en el sistema pluripartidista. Ante esta alternativa, la elección que tendrá que llevar a cabo una nación no será ni voluntaria ni racional, sino

que dependerá mucho más de la evolución histórica y del carácter nacional. No es posible por el simple establecimiento de disposiciones constitucionales imponer cualquier tipo de variante en un pueblo. La realidad política de la dinámica del poder ofrece ejemplos para cualquier versión del parlamentarismo: una asamblea fuerte y un gabinete débil en Francia bajo el clásico parlamentarismos, un ejecutivo fuerte y una asamblea débil se presentaba en el régimen de Bonn de la antigua Alemania Occidental, y la completa concordancia de gabinete y mayoría parlamentaria se da en Inglaterra, donde se ha formado un gabinete fuerte, bajo cuyo liderazgo político se ha sometido voluntariamente el Parlamento.

Sin duda, el sistema parlamentario tiende siempre a funcionar como un bipartidismo<sup>42</sup>, en el que la representación de la opinión pública se encuentra afianzada en la relación directa con sus representado, inmersos en el pluralismo político, y que como dice Aurora Arnáiz: "para participar hay que educar y convencer"<sup>43</sup>.

El sistema parlamentario supone la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo

---

<sup>42</sup> Carranci y Rivas. Raul. *Parlamentarismo y Presidencialismo en Francia*, en *Pensamiento Político*, n. 46, v. XII febrero 1973, pág. 208

<sup>43</sup> Arnáiz Amigo. Aurora. *Derecho Constitucional en Revista Mexicana de Justicia*, n. 2, v. II, abril-junio, 1984

para la opinión de la mayoría, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye hasta sus raíces el sistema; el parlamentarismo es como bien dice el maestro Felipe Tena: "*cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico*"<sup>44</sup> *en regímenes de caudillaje*"<sup>45</sup>. En este orden de ideas, la democracia moderna no puede prescindir de un adecuado sistema electoral, el que es una verdadera columna vertebral del andamiaje democrático, y como afirma Humberto J. La Roche "*sin elecciones libres y claras, con fraudes, no puede haber parlamentarismo*"<sup>46</sup>. Asimismo, en el régimen parlamentario el elector no vota por un individuo, sino por el programa de un gran partido.

Desde el punto de vista del Derecho Político el Parlamento es un órgano o institución de carácter representativo, con funciones legislativas soberanas y control de los actos del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la tradición jurídica, en los países plenamente democráticos los Parlamentos se eligen en votación libre de todos los ciudadanos, y las elecciones se convocan, periódicamente, por el Poder Ejecutivo en las condiciones que establece la misma Constitución. El

---

<sup>44</sup> Según el Diccionario de la Real Academia española es: extranjero, peregrino.

<sup>45</sup> Op Cit. Págs. 248-249.

<sup>46</sup> La Roche, Humberto J. *El Régimen Parlamentario, su aplicación en la América Latina y el caso del Brasil*, Revista de la Facultad de Derecho, n. 4, año II, enero-abril, Maracaibo, Venezuela, 1962, pág. 16.

Parlamento puede constar de una sola cámara, en régimen parlamentario unicameral, o de dos cámaras<sup>47</sup>, en régimen bicameral. El Parlamento, como órgano representativo, nació en Inglaterra en el siglo XVII, como consecuencia de la Revolución, y en Francia en el siglo XVIII (1789). No obstante, sus antecedentes históricos pueden localizarse mucho más lejos: tal vez en las Cortes o Asambleas de los Estados de la Edad Media.

Las tareas del Parlamento, en los Estados de régimen parlamentario consiste básicamente (sin excluir las que en se le pueden adicionar) en: 1) ejercer un control sobre los actos de Gobierno; 2) realizar, en lo que le corresponde, la tarea legislativa, en otras palabras, hacer leyes; 3) votar el presupuesto que se necesita para el buen funcionamiento de la administración del Estado. El Parlamento es un eficaz instrumento interno de control democrático que proviene, entre otras defensas, de la democracia política de un pueblo.

Los presupuestos para el éxito o acierto de un régimen no dependen de la literatura que le da vida jurídica ni de las circunstancias transitorias que la determinan como un "remedio heroico". Hay, como diría Bagehot múltiples y complejos factores, puesto que ese régimen pide algo más que la virtud o la inteligencia.

---

<sup>47</sup> Cámara de los comunes y de los Lores, en Inglaterra; Asamblea Legislativa y Consejo de la República, en Francia.

Es indispensable ante todo, una población fundamentalmente unida, a fin de repeler el empleo de la fuerza, como modo de cambio en las estructuras gubernamentales.

En segundo lugar, es necesario que la razón penetre en todos los estratos que integran una colectividad a fin de que ninguna clase, cualquiera que sea su ubicación, sea excluida o relegada permanentemente del poder. Ni el mismo sistema de partidos en donde uno o una coalición de esos grupo políticos toma las riendas del poder debe ignorar a sus contrarios, o más concretamente a las opiniones o ideologías que representan, ya que tan importante como la forma de Gobierno, es la manera de gobernar; a este respecto cabe citar a Montalambert que afirma: "Todo gobierno es una oligarquía en el sentido de que el número de los gobernantes es y será siempre infinitamente más pequeño que el de los gobernados. Esto es tan cierto en las Repúblicas donde todas las magistraturas son anuales como en las Monarquías donde la omnipotencia de uno solo pretende fundarse sobre el consentimiento de todos. Todo consiste en saber si la oligarquía gubernamental es efímera o duradera, necia o inteligente, opresiva o liberal, estéril o fecunda, y sobre todo si es inaccesible, y accesible por las únicas vías que el honor, la conciencia y la capacidad confiesan. Pero en el sistema parlamentario, la oligarquía del Gabinete que representa un partido con fondos a su disposición, no

lleva su omnipotencia hasta ignorar desdeñosamente al adversario. El partido que se halla en el poder tiene frente a sí al partido que puede derrotarle en las próximas elecciones y constituir entonces un Gobierno de matiz diferente"<sup>48</sup>; y lo que dice Raymond Aarón: "llamo libertad política a aquella de las libertades formales que garantiza al ciudadano una participación en los asuntos públicos, que le da la impresión de que, por medio de sus elegidos y eventualmente también de sus opiniones, ejerce una influencia sobre el destino de la comunidad"<sup>49</sup>.

Por último, se requiere una idiosincrasia<sup>50</sup> especial en el pueblo que practica el sistema parlamentario, de manera que la madurez ciudadana, la tolerancia y la noción de seguridad en sus propios destinos eviten que las ambiciones personales, la demagogia y los apetitos desenfrenados provoquen la catástrofe del sistema. Si los funcionarios públicos están rodeados, en su labor, del interés general, éste alcanzará óptimos niveles en los fines y finalidades que venimos defendiendo. "No olvidemos que los textos son incapaces de crear las democracias. Son los hombres, las ideas, los partidos y los principios, las místicas y las tradiciones, las costumbres, el funcionamiento efectivo de las

<sup>48</sup> Noblet, Albert. La Democracia Inglesa. México, Ed Castilla, 1944, pág. 240

<sup>49</sup> Aarón, Raymond Ensayo sobre las libertades. Madrid, Ed Alianza, 1966, pág. 144.

<sup>50</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española es: índole del temperamento y carácter de cada individuo.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

instituciones los factores determinantes de un régimen"<sup>51</sup>.

### 3.2 DIFERENCIAS CON EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

Podemos iniciar con las notadas, y evidentes diferencias que muestran el Presidencialismo y el Parlamentarismo, una de ellas consiste en el comienzo de sesiones del Parlamento. Es de hacer mención y aclarar que como en la gran mayoría de Estados con sistema parlamentario existe también la Monarquía, el sistema denota rasgos y caracteres influidos por ésta última, lo que no implica de manera alguna una simpatía y adopción de la Monarquía. Dicho lo anterior, las sesiones del Parlamento comienzan con una ceremonia que tiene lugar en la llamada Cámara Alta (lo que en México equivale en la Cámara de Senadores) en la que el Rey acompañado de los principales jefes de su casa procede a la apertura del Parlamento. Una vez en ella y sentado en el trono, ordena que pasen los miembros de la Cámara baja (en México equivale a la Cámara de Diputados, y por ejemplo en Inglaterra la de los Comunes) que entran precedidos por el *Speaker*. En México, algunos autores como el maestro Felipe Tena Ramírez afirma que en este campo, nuestro Estado tiene un supuesto *matiz* del sistema parlamentario, porque como lo menciona nuestra Constitución en su artículo 69, "a la apertura de

---

<sup>51</sup> La Roche, Humberto J. *El Régimen Parlamentario, su aplicación en la América Latina y el caso del Brasil en Revista de la Facultad de Derecho*. n. 4, año II, enero-abril, Maracaibo, Venezuela, 1962, pág. 20

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..."; pero es más que evidente que tal matiz no existe. Partiendo del orden de ideas que matiz significa: *grado o variedad que no altera la sustancia o esencia de una cosa*<sup>52</sup> podemos decir que en este caso no existe variedad o variedades al régimen clásico presidencialista, en efecto, lo que en nuestra Constitución se establece en el artículo transcrito es el momento en que el Ejecutivo deberá rendir por escrito el informe de los asuntos que le son propios, es decir que el ejecutivo no instala ni abre el periodo de sesiones del Legislativo, hechos notablemente distintos del régimen parlamentario.

Hablando específicamente del Parlamento, en éste no hay tribuna para el orador, cada diputado habla desde su sitio. El primer trabajo de la nueva Cámara recién instalada es la elección del *Speaker* (Presidente) cuyo papel es similar al del *Lord Chancellor* de la Cámara de los Lores en Inglaterra, sólo que investido de una autoridad mucho más extensa. El Parlamento posee un reglamento, hecho por la propia Cámara que puede modificarlo cuando quiera, y el principal cuidado del *Speaker* es procurar que tanto los miembros del Gobierno como los de la propia Cámara respeten ese reglamento.

---

<sup>52</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española.

Debe velar también por la buena marcha y el orden de los debates y si algún diputado viola el reglamento puede llamarle al orden, pedir su suspensión si la ofensa es grave y hasta expulsarlo por la fuerza si se niega a salir del salón de sesiones. Justo es hacer constar que en la Cámara de los Comunes en Inglaterra son raros los casos de indisciplina, que los debates están siempre investidos de un tono de elevada dignidad, que las interrupciones ineptas son muy raras, y que los representantes de la nación no dan nunca el lamentable espectáculo de injuriarse y gesticularse antes de llegar a las manos. El *Speaker* dirige los debates, señala el orden de las preguntas y respuestas, y cuando la discusión se prolonga inútilmente, la cierra en interés de todos. Representa también a la Cámara a la que pertenece que se comunica por su conducto a toda autoridad o institución del Estado. Debe poseer un profundo conocimiento del procedimiento parlamentario y actuar con una gran imparcialidad. El *Speaker*, antes de comenzar a ejercer sus funciones debe recibir la sanción real; en caso de ausencia le sustituye uno de los Vicepresidentes.

Cuando existe una fuerte pugna entre el gabinete, o el Primer Ministro con el Parlamento, existe la posibilidad y derecho del poder ejecutivo de disolver el Parlamento, convocándose a nuevas elecciones para elegir a sus miembros. Es aquí donde la participación e información de la población en los negocios del estado

toma un papel importantísimo, ya que con el voto, el pueblo elegirá entre la política del Ejecutivo o el Legislativo. Si en las nuevas elecciones, el partido mayoritario antes de la disolución vuelve a ser mayoría, se entenderá que el pueblo se ha decidido por las ideas y políticas del Parlamento, en contrario sentido, si ese partido pierde la mayoría, el gabinete debe permanecer en su posición y proceder conforme a sus ideas. En nuestro Estado, a lo único que se faculta al Ejecutivo es que sea un mero arbitro, o sea que solamente decida a cerca de la diferencia que existe entre las dos Cámaras del Congreso para poner fin al periodo respectivo de sesiones, lo que en nada se asemeja a la disolución establecida en el sistema parlamentario.

Respecto del Poder Ejecutivo y sus diferencias en los sistemas parlamentario y presidencialista, podemos decir que en el primero la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras: el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el segundo, el ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante.

En el sistema presidencial el Jefe del ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que

son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos del Jefe del gobierno, pues aquellos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el Jefe del gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del ejecutivo es el Jefe mismo. No hay pues, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo; antes bien, mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar leyes y, sobre todo, por la facultad de vetarlas, el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el Legislativo, que al fortalecer al primero se resuelve al cabo en el equilibrio de los dos. En México, el Presidente de la República tiene facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, según el artículo 89, fracción II, de la Constitución. Dicha facultad es la que imprime sustancialmente a nuestro sistema el carácter de presidencial.

Una de las diferencias más notables entre estos dos sistemas es el derecho de veto, que tiene el ejecutivo, que constituye un medio de fortalecerse en relación con el poder Legislativo. El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas una ley o

decreto que para su promulgación le envía el Congreso<sup>53</sup>. En nuestro sistema mexicano, éste derecho se encuentra establecido en el artículo 72, inciso c, que dice: "*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.*" El derecho de veto tiene dos finalidades, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley, y la de dotarlo de una defensa contra la invasión del legislativo. La facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso, y ya sabemos que los Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas en la Constitución. Es asimismo esta facultad de vetar la que, con la del Presidente para nombrar libremente a sus Secretarios de Estado, caracteriza y define nuestro sistema presidencial, pues en el sistema parlamentario, donde el Ejecutivo es realmente una prolongación del legislativo, sería

---

<sup>53</sup> Op. Cit. pág. 5

inadmisible que pudiera el primero objetar los actos del segundo<sup>54</sup>.

La estabilidad del equipo gubernamental en el sistema parlamentario es menor que en el sistema presidencialista y los embates del parlamento son menos frecuentes en el primero de los mencionados, en el que se corre el riesgo cuando no hay un marcado pluripartidismo político de que el diálogo del partido en el poder con los minoritarios opositorista se transforme en un monólogo. En el presidencialismo es común encontrar lo que la maestra Aurora Arnaiz llama "Gabinete de cocina", integrado por amistades, familiares, relaciones profesionales, compromisos habituales en el elegido con anterioridad a esta elección y que puede llegar a ser, en su influencia entre sectores económicos y políticos, verdaderos controles no oficiales pero muy efectivos, ya que los procedimientos de estos controladores comienzan con la persuasión, y manejan los posibles temores como medio de última instancia. El "Gabinete de Cocina", poderosa arma, se sobrepone clandestinamente a los asesores legales. Son focos de corrupción y de nepotismo. Se ha dicho que en Latinoamérica supervive el régimen del Virreinato dada la plenitud de poder legal que disfrutaban los jefes del Ejecutivo dentro del peculiar sistema presidencial; aquí, no hay equipo sino colaboradores del

---

<sup>54</sup> Ídem.

• Presidente<sup>55</sup>. En México, los funcionarios del Gobierno no podrán ser miembros del Poder Legislativo en activo si antes en un plazo de seis meses no han solicitado licencia, lo que no ocurre en el Parlamento Británico donde los Ministros que provienen del Parlamento conservan sus puestos.

En el presidencialismo, el Secretario de Estado no va a defender ante las Cámaras mediante su informe, la política del gabinete, no va a provocar un voto de aprobación o de censura de que dependa la vida del gabinete, como ocurre en el sistema parlamentario; va simplemente a informar en nombre del Presidente, a ilustrar el criterio de las Cámaras tocante a los hechos a que se refiere el informe. En el Parlamentarismo los Secretarios de Despacho asisten a las sesiones legislativas; en este sistema se considera un ascenso de escala en la carrera política la traslación de un Senador o Representante a las sillas del Ministerio, es el único medio constitucional que existe para que el Poder Ejecutivo saque sus Ministros y Consejeros de entre los escogidos del pueblo, y precisamente de entre la mayoría legislativa.

Hablando del Refrendo Ministerial podemos adoptar el concepto que nos da Cáceres Sosa: *"Presupone siempre el refrendo un acto concomitante y en cierto sentido principal, al que la acción de refrendo se suma, para*

---

<sup>55</sup> Op. Cit. pág. 4

completarlo o perfeccionarlo. Más concretamente, el refrendo implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresan mediante el elemento formal de la aposición de la firma y del refrendo o contrafirma de las personas que en el mismo intervienen<sup>56</sup>.

Para el maestro Felipe Tena Ramírez teóricamente las finalidades del refrendo pueden ser tres: certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del Jefe del gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro, indispensable para la validez de aquella actuación; traslada la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe del gobierno al Ministro refrendatario. Podría pensarse que en México el refrendo sirve para autenticar la firma del Presidente. La limitación que produce el refrendo es manifiesta en los regímenes parlamentarios, donde el Jefe del ejecutivo está imposibilitado para separar de su encargo al Ministro que se rehúsa a estampar el refrendo, porque en el sistema parlamentario la designación y la renuncia del gabinete dependen de la mayoría que prevalezca en el Parlamento y no de la voluntad del Ejecutivo. La negativa a firmar por parte del Ministro equivale en ese caso a reprobación del acto por parte del Parlamento. De tal suerte, en el sistema parlamentario es insustituible

---

<sup>56</sup> Cáceres Crosa, Gonzalo. El Refrendo Ministerial, Madrid, 1934, pág. 5.

la voluntad personal del Ministro refrendatario. Cosa distinta ocurre en nuestro caso: si un Secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente, su dimisión es inaplazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente y que en igual forma puede removerlo. El refrendo por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como en el parlamentario. En ningún momento ni por ningún motivo pasa la responsabilidad constitucional o política del Presidente a los Secretarios.

En el presidencialismo no suelen ser reconocidas por sus Constituciones las técnicas de iniciativa popular como el referéndum, prohibiciones expresas de no reformar ciertos preceptos constitucionales organizativos básicos, y asimismo, en el articulado de reformas constitucionales no suele figurar quienes tienen atribuciones para hacerlo aun cuando se fije el procedimiento a seguir. De aquí la necesidad de que las Constituciones de regímenes presidenciales figure el referéndum o plebiscito como complemento del reconocimiento a la iniciativa popular ya que la soberanía del pueblo no consiste tan sólo en elegir a sus representantes, sino en asumir la parte de codecisión que les corresponda en el ejercicio representativo de dicha soberanía.

## CAPÍTULO CUARTO. EL NUEVO PODER PARLAMENTARIO EN MEXICO.

### 4.1 CÁMARA DE DIPUTADOS.

A partir de este momento nos limitaremos a explicar y proponer lo que el sistema parlamentario debe ser, no criticaremos ni analizaremos lo que es en la actualidad el sistema presidencialista, los estragos y crisis a las que nos ha llevado; más bien propondremos soluciones al deteriorado y antidemocrático presidencialismo, salvo que por el tema a estudio sea necesaria una comparación o comentario con nuestra realidad.

Previo al estudio de la Cámara de Diputados es oportuno y necesario analizar algunos presupuestos de los orígenes y naturaleza de ésta. Tal origen podemos decir que es la necesidad de la representación que del pueblo realiza la Cámara de Diputados. Así como nos dice Francisco Gil Villegas<sup>57</sup>, en algunas de las más distintivas Teorías del Estado del siglo XX, a menudo la representación se interpretó como una idea meramente jurídica, o bien como una mera "ficción política" del parlamentarismo contemporáneo, la cual tiene por objeto conservar la apariencia de una soberanía popular. Para Hans Kelsen la independencia del parlamento frente al pueblo significa que el principio de la democracia es, en cierta medida reemplazado por el de la división del

---

<sup>57</sup> Gil Villegas M., Francisco. *Representación y Congreso, en Quórum*. Año VII, n. 60, mayo-junio, 1998, pags 167-174.

trabajo. A fin de ocultar esta desviación de un principio a otro, úsase la ficción de que el parlamento "representa" al pueblo<sup>58</sup>. Para algunas interpretaciones teóricas, un representante debe ser lo más similar posible a sus representados, para que éstos puedan reconocer en aquél una muestra fidedigna de sí mismo; para otras versiones, un representante tan sólo debe seguir las instrucciones más amplias y generales de sus representados, a fin de no perder su autonomía y capacidad de deliberación y negociación en el seno de la asamblea legislativa; para otras más, el representante es un mero delegado con la función de expresar en el parlamento el mensaje explícito de sus representados y llevar a cabo su voluntad de la manera más fiel posible; en otras versiones, los representados dan un voto de confianza a su representante en virtud de reconocerle una mayor capacidad de decisión, conocimiento técnico, prudencia, sabiduría, experiencia, o mesura, con el propósito de que, con esa confianza, defienda mejor los intereses de la comunidad representada; y, por último, en otra versión más, el representante desempeña la función de un agente de bolsa capaz de aglutinar los intereses de diversos grupos, a fin de hacerlos más poderosos e influyentes una vez que los dispersos intereses se combinan en una fórmula común para ser expresada y defendida en el parlamento. La auténtica representación sólo puede ser aquélla en la que los

---

<sup>58</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y el Estado (1949), trad. Eduardo García Maynez, México, UNAM, 1988, pág. 347.

representantes obedecen y defienden los intereses de sus representados. "Pero como en una comunidad que exceda a un pequeño poblado ya no todos pueden participar personalmente más que en algunos aspectos muy menores del negocio público, de esto se sigue que el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser el representativo."<sup>59</sup>.

La representación es, tanto en la teoría como en la práctica de gobierno, el medio para permitirle a la ciudadanía, o a una parte de ella, la participación en la configuración de la legislación y la política gubernamental a través de diputados, senadores o representantes elegidos por los ciudadanos mismos. En la organización democrática moderna si la ciudadanía participa en la configuración del gobierno, tiene que hacerlo mediante la elección de un grupo relativamente pequeño de ciudadanos para que defiendan los intereses de los diversos grupos de la comunidad más amplia en una asamblea legislativa.

Aunque en *El Contrato Social* Jean Jacques Rousseau consideraba que la voluntad del pueblo no puede ser representada, y que la única y auténtica forma de democracia es la directa, pues la representación es ya una adulteración de la voluntad general, lo cierto es que en las comunidades políticas modernas la democracia directa no es ni realista ni factible y resulta

---

<sup>59</sup> Stuart Mill, John. On Representative Government (Un Gobierno Representativo). Oxford, Basil Blackwell, ed. R B. MacCallum, 1946, pág., 151

inevitable recurrir a alguna forma de representación, para fundamentar al gobierno en alguna forma realista de consenso democrático.

Según Burke, se elige al representante por sus cualidades personales y quizá por los principios generales por los que se pronuncia en una elección, pero, una vez electo, debe ser un agente libre, con derecho a emitir su voto en la asamblea legislativa como mejor le parezca, "de acuerdo a su criterio y su conciencia", independientemente de las opiniones y presiones de los ciudadanos de la circunscripción por la cual resultó electo. La autonomía del representante garantiza las virtudes de la discusión, deliberación y negociación del juego parlamentario, donde deja de ser el representante de una circunscripción particular para convertirse en representante de toda la nación. Además, el representante electo no le debe a sus electores ni su buen juicio, ni los principios e instituciones que tenga sobre la justicia, el derecho y el buen gobierno<sup>50</sup>.

Hegel insiste, en la necesidad del carácter de agentes libres de los representantes y no de delegados atados a demandas e instrucciones específicas porque, en este último caso, los diputados no tendrían suficiente margen de maniobra para la deliberación y negociación durante el debate de la Cámara, cuando éste constituye precisamente la esencia de una auténtica asamblea

---

<sup>50</sup> Burke, Edmundo. Textos Políticos. trad. Vicente Herrero, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.

legislativa. Hegel considera así, que la más genuina esencia de una asamblea legislativa, en un Estado racional, consiste en ser un cuerpo educativo al erigirse en un canal de comunicación de doble sentido, donde los representantes reflejan los puntos de vista del electorado y, al mismo tiempo, lo llevan a interesarse en el funcionamiento práctico y cotidiano del gobierno mediante el debate parlamentario. En virtud de este propósito educativo, la asamblea debe basarse en la libre comunicación pública, sin la cual no puede darse el proceso de mediación representada entre el electorado y el gobierno, entre la sociedad civil y el Estado<sup>51</sup>.

Ahora bien, una vez aclarada la representación que realiza la Cámara de Diputados podemos estudiar y analizar esta institución. La elección de los miembros de esta Cámara es un hecho importantísimo, ya que mediante esta elección el pueblo va a manifestar sus preferencias para el curso que debe seguir la vida del Estado, los electores se identifican con uno u otro de los candidatos a las diputaciones, de aquí resulta que el ciudadano votante tiene el poder de decisión. Hablar de elección presupone lógicamente un sistema electoral vigente en el momento de elegir a los diputados, en esta materia podemos proponer el sistema al cual nos referimos en el punto 2.2 de esta tesis. Dicho sistema

---

<sup>51</sup> Gil-Villegas M., Francisco. *Hegel. Estado y Sociedad civil a la luz de nuevas fuentes*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM, v. XXXIV, n. 133, julio-septiembre, 1988, págs. 45-77.

garantiza y por mucho la participación de todas las opiniones y corrientes en un Estado para que sean representadas en el Congreso y en el caso específico que nos ocupa, en la Cámara de Diputados. Con este sistema electoral, se libra entre otros tantos el problema de que una persona sea representada por un diputado por el cual no votó, ya que es común que el diputado electo de un distrito electoral no cuenta con todo el respaldo de los integrantes del distrito al que va a representar. El número de diputados que deben elegirse puede mantenerse en 500 en el sistema aquí propuesto, todos elegidos de la forma que ordena el sistema electoral propuesto, por lo que es evidente la derogación del sistema de representación proporcional vigente.

Los requisitos para ser diputado en un sistema parlamentario aplicado a nuestro Estado deben ser:

I. Ser mexicanos por nacimiento, en ejercicio de sus derechos. No es considerada para este caso la nacionalidad mexicana adquirida por nacionalización o por padres mexicanos, ya que al ser el diputado un funcionario de representación, debe conocer y estar empapado de la cultura, costumbres y conocimientos geográficos de México, hecho que estimamos difícil en los supuestos recién nombrados de nacionalidad distinta a la adquirida por el nacimiento en territorio nacional.

II. Tener 22 años cumplidos el día de la elección. El presupuesto de establecer esta mínima edad para ser diputado, es porque en el sistema parlamentario propuesto para este Estado, es necesario que todos los diputados tengan una carrera universitaria y una parlamentaria, es aproximadamente en esta edad en la que se puede terminar ambos estudios. No es necesario que para la carrera parlamentaria se tenga el título universitario, es decir, se pueden estudiar a la par, para que al término de ambas pueda la persona participar en la elección. Seguramente se podría criticar esta idea con el razonamiento de que una asamblea, Congreso o Parlamento representativo de un pueblo debe contener todas las expresiones del pueblo, y seguramente en éste hay personas que no son profesionistas y reclaman una participación en el Parlamento, pero creemos que por el hecho de que un pueblo tenga en su mayoría miembros imprevistos y carentes de estudio universitario en ninguna manera quiere decir que su Parlamento tenga igualmente una mayoría de gente imprevista. Esto nos lleva a la formulación de una pregunta necesaria y fundamental para la resolución de este problema de representación: ¿es mejor que la minoría de integrantes inteligentes, preparados y sabios de un pueblo lleven la dirección y ocupen los puestos del gobierno? Estimamos que sí, en otras palabras, creemos que si en un pueblo hay pocos integrantes preparados e inteligentes, no por ser una minoría se les puede negar la posibilidad de dirigir el Estado, mas bien, los que están preparados

para ello deben ser los que ocupen los puestos de dirección del Estado, de esta forma evitaremos que lo peor del pueblo llegue a altas esferas de dirección buscando únicamente el bienestar personal, así lo poco bueno de la población llevará en sus hombros el peso de las decisiones fundamentales en la vida del Estado.

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección. No es admisible para el cumplimiento de este requisito el actual supuesto que plantea nuestra Constitución en su artículo 55, fracción III, referente a la vecindad para poder ser considerado candidato a Diputado Federal. En el sistema parlamentario propuesto, los funcionarios con representación (como diputados y senadores) deben ser originarios del lugar a cuyos habitantes pretenden representar. Tampoco es necesario establecer una temporada de residencia anterior a la elección.

IV. Tener terminada la carrera parlamentaria. Esta es una de las aportaciones principales del sistema parlamentario a la construcción del Estado Mexicano que se plantea en esta tesis. Es una necesidad que los legisladores tengan un preciso conocimiento de la organización del Estado, del derecho y de las técnicas legislativas, esto se consigue mediante la imposición de realizar estudios encaminados a la función parlamentaria, lo que evitaría la ignorancia y las discusiones estériles que en muchas ocasiones se dan en

un Congreso presidencialista, además evitaríamos las lamentables escenas de suma bajeza que en ocasiones se dan en el Congreso, como las agresiones verbales e incluso físicas.

El número de miembros de la Cámara de Diputados en el sistema parlamentario Mexicano propuesto debe ser de 500, una vez superada la elección e instalada la Cámara, ésta deberá tener un quórum un mínimo de 350 miembros para funcionar, éste número se considera adecuado si tomamos en cuenta que el Parlamento es la institución que cobra suma importancia en las decisiones de la vida Estado, por lo que no puede dejarse en una minoría del Parlamento las decisiones que influyen decisivamente a toda la sociedad.

Ser electo como representante del pueblo, en este caso como Diputado Federal en el sistema propuesto implica un compromiso que debe desempeñarse con toda la probidad y seriedad, por lo que en un puesto de este nivel las faltas a las sesiones de la Cámara sin causa justificada implicaría que en cinco ocasiones sea destituido de su cargo un Diputado Federal. Esta medida es como resultado de que un puesto en la Cámara no debe ser visto como un escalón mas en la carrera personal para buscar siempre un beneficio individual cada vez mayor. En el sistema presidencialista actual cuando un funcionario público llega a un puesto ya está pensando qué lugar superior quiere ocupar, sin preocuparse en el

puesto para el que fue electo, importándole únicamente el beneficio personal que éste le puede dar.

Al ser el Parlamento una institución sumamente importante, requiere estar sesionando la mayor parte del año. En este sistema propuesto el Parlamento sesiona en dos periodos, el primero a partir del primer día hábil de agosto al último día de noviembre, y un segundo no menos importante periodo del primer día hábil de febrero al último día de mayo.

#### 4.2 CÁMARA DE SENADORES.

La Cámara de Senadores, como lo afirma Amador Rodríguez Lozano: "...ha carecido de importancia y significación en la vida nacional; se ha convertido en una oficina ratificadora de las resoluciones de la Cámara de Diputados. En cuanto a la carrera política sus miembros sólo se benefician de un escalón de ascenso"<sup>62</sup>. "Tenemos un partido predominante que desde su fundación, en 1929, no ha perdido una sola elección de senadores. En el seno del partido el presidente de la República, como su jefe nato, señala quiénes serán candidatos. En un procedimiento tan centralizado como éste no es posible pensar en que los senadores, realmente, representen a las entidades federativas. Los senadores como miembros del partido en poder, saben que su

---

<sup>62</sup> Rodríguez Lozano, Amador. *Incompatibilidades y licencias parlamentarias*, en *Anuario Jurídico*. México, IX, 1982, págs. 643-657.

investidura se la deben a la voluntad política del presidente, si bien es cierto que el voto de los ciudadanos de las entidades federativas actúa como mero elemento legitimador"<sup>53</sup>.

Este órgano debe ser como lo dice Joseph Story: "Un senado bien organizado que moderase los impulsos irreflexivos de la Cámara más numerosa de la Legislatura, sigue Story, sería por consecuencia, de un grandísimo valor. Este valor aumentará singularmente, si la duración del Senado está combinada de tal manera, que con una actividad y talento ordinarios y dedicación al bien público, los senadores difícilmente pueden dejar de adquirir una instrucción bastante para ponerlos en guardia contra los errores, y una firmeza suficiente para resistir a las utopías quiméricas y a las excitaciones populares. Si los hombres públicos saben que pueden esperar de la acción gradual de la opinión pública una decisión sobre el mérito de sus actos, antes de que terminen sus funciones, aceptarán más fácilmente toda responsabilidad y no vacilarán aun en sacrificar la popularidad presente por una reputación futura más sólida. La opinión del pueblo en sus arrebatos accidentales, excitado por las lisonjas de los demagogos o de algún jefe de partido, puede querer alguna vez salvar las vallas de la Constitución; en estos casos, el juicio tranquilo del Senado disipará el peligro si la

---

<sup>53</sup> Rodríguez Lozano, Amador. *La reforma política en el senado: una propuesta*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XVII, n. 50, mayo-agosto 1984, pág. 547.

*duración de sus funciones excede a la de los otros ramos de gobierno. En la práctica, la Constitución de los Estados Unidos establece un límite conveniente. Combina la duración del senado con la de la Cámara, al mismo tiempo que somete el primero a la vigilancia del pueblo, por la renovación de su tercera parte cada dos años*"<sup>64</sup>.

Hablando de la Cámara de Senadores es aplicable todo lo expuesto en el punto 4.1 respecto de la representación. Principalmente la Cámara de Senadores, debe ser la Cámara del contrapeso o equilibrio legislativo, esto es, debe ser la que ponga un freno a la Cámara de Diputados cuando ésta es víctima del populismo o de prácticas inconvenientes a la vida democrática del Estado.

Los senadores en la construcción de un nuevo Estado Parlamentario Mexicano deben cumplir con los siguientes requisitos para poder ser electos.

I. Ser mexicanos por nacimiento, habiéndose explicado en el punto que antecede el motivo de esta medida.

II. Tener 30 años cumplidos al día de la elección. A diferencia de los 22 años que se establecen como edad mínima para ser diputado, un senador debe ser una

---

<sup>64</sup> Romero Vargas Yurbride, Ignacio La Cámara de Senadores de la República Mexicana. México, 1967, págs. 254-255.

persona experimentada no solo en la vida política sino en la carrera parlamentaria.

III. Ser originario de la Entidad Federativa de la que va a ser representante. Únicamente las personas nacidas en una Entidad Federativa pueden ser senadores de la misma, aquí no se admite solo ser vecino ni residente, ya que al ser representantes, no del pueblo, sino de la Entidad Federativa; este requisito es esencial para el correcto desempeño de su cargo.

IV. Para ser senador se requiere terminar la carrera parlamentaria. No es menos importante el papel del senador en la vida de un Estado como el que se propone por lo que debe ser igual o quizás más preparado que un diputado, con una carrera universitaria y parlamentaria. Esto porque como lo explicamos líneas atrás, ésta Cámara deber ser el contrapeso o equilibrio de las ideas, opiniones y decisiones tomadas por la Cámara de Diputados.

La forma de elección de los integrantes de la Cámara de senadores deberá ser por mayoría de votos de la Entidad Federativa que se trate. El número de Senadores adecuado en este sistema propuesto debe ser de cuatro por cada Entidad que integra la Federación, en otras palabras 128. Consideramos este número adecuado debido al mayor número de Diputados, así se puede garantizar

las genuinas pretensiones y representación de cada Entidad Federativa en el Parlamento.

La duración de los senadores en su encargo deberá ser en el nuevo Estado Mexicano de seis años, y solo renovarse una cuarta parte de sus miembros cada tres años. A nuestra consideración la forma de designar esa cuarta parte es que se renovará un senador de cada Entidad Federativa electo por los votantes de la propia Entidad Federativa. A estos razonamientos cabe citar a Ignacio Romerovargas que dice: *"Si se consideran las variadas funciones del Senado, las condiciones de habilidad, de experiencia y de saber, necesarias para llenarlas; la importancia de poder presentar un freno para garantizar a los Estados de toda usurpación sobre sus derechos, y al pueblo de los efectos de una legislación precipitada; si, decimos, se consideran todas estas cosas, el término fijado de seis años parece más conveniente, porque no hace al Senado ni demasiado estacionario ni demasiado movable. Si los gobiernos de los Estados han prosperado y permanecido tranquilos con un Senado nombrado por dos, tres, cuatro o cinco años, es imposible que la Unión corra peligro por el término de seis años."*<sup>65</sup>

El quórum para que la Cámara pueda sesionar deberá ser en el sistema aquí propuesto de 96 senadores presentes, ya que la suma importancia de éste órgano

---

<sup>65</sup> *Ibidem.* pág. 256.

requiere la presencia de gran parte de sus miembros y por lo tanto de la mayor representación de las corrientes ideológicas que coexisten en su seno, lo que enriquece el debate de ideas y nos aproxima a la correcta resolución de los problemas expuestos ante ella.

#### 4.3 FUEROS.

Hablando en materia de fueros en un sistema parlamentario para nuestro Estado, es importante mantener el actual sistema que se establece en el artículo 61 constitucional, que integra los llamados fuero inmunidad e inviolabilidad. El primero se refiere a que los integrantes de Poder Parlamentario no pueden ser sujetos a proceso en materia penal sin que previamente se les sea retirado el fuero por el parlamento. Esto no impide en forma alguna que el legislador pueda ser demandado en la vía civil por cuestiones que en derecho le puedan ser reclamables. Hablando del fuero inviolabilidad, los integrantes del Parlamento no pueden ser reconvenidos por las ideas, expresiones y críticas que en uso de sus funciones exprese en la tribuna de Parlamento. En el sistema parlamentario se puede evitar un abuso en el ejercicio de este derecho al que tienen los miembros del Poder Legislativo, ya que en la carrera parlamentaria se procura crear un sentido de responsabilidad y de correcto uso de este fuero.

#### 4.4 PROCESO LEGISLATIVO.

De una forma breve podemos decir que el proceso Legislativo es la serie de vías, etapas y actos que conducen a la expedición de una ley<sup>66</sup>. En el sistema parlamentario que comentamos el procedimiento legislativo es el medio legal importante y sustancial por el que se va a llegar al resultado de una ley. Cabe recordar que en el Parlamento, la elaboración de leyes no es la actividad más importante, sino el control al ejecutivo es la función primordial, pero si cabe hablar de un orden de importancias podemos decir que la segunda es la elaboración de leyes. Además la creación de leyes es la actividad del Parlamento, que influye directamente en la población, ya que es la forma en que el Parlamento gobierna sobre el pueblo.

Hablando del sistema parlamentario aquí propuesto, todo proceso legislativo debe comenzar con una iniciativa; ella, para derivar en Ley o Decreto, debe cubrir los requisitos de forma y fondo que prevé la ley, ser presentada por quienes tienen el derecho o la facultad de hacerlo, estar referida a materias susceptibles de ser reguladas por el Parlamento, ser presentadas en el momento legislativo oportuno y ante la Cámara que, en su caso, debe actuar como de origen.

---

<sup>66</sup> Rodríguez y Rodríguez, Jesús. El Proceso Legislativo, en Revista de Administración Pública n. 92, agosto 1996. pág. 65

Una iniciativa debe ser presentada por quien tiene el derecho o la facultad de hacerlo; existen normas que establecen salvedades; las iniciativas relacionadas con lo que se denomina paquete hacendario, la solicitud para suspender garantías individuales, un tratado internacional, sólo puede provenir de órganos específicamente facultados para tales casos; el ingreso o la formación de una nueva Entidad Federativa solo puede ser solicitada por los habitantes del territorio que se desea agregar a la Unión; la solicitud para aceptar o usar una condecoración únicamente la puede formularla aquél a quien ella ha sido conferida.

Una iniciativa será auténtica o legal si ella está referida a materias conferidas por la Constitución al Parlamento o a las Cámaras que lo integran; para el caso no importa que la atribución sea expresa o implícita. En el sistema parlamentario propuesto el Parlamento no debe tener casi ninguna limitación en facultades para legislar. Dado el principio de seguridad jurídica, ellas son estimadas constitucionales mientras tanto no se da un pronunciamiento en contrario de parte del Poder Judicial Federal. Finalmente puede quedar en evidencia el hecho de que legisló al margen de lo que dispone la Constitución.

Por lo general no existe un plazo o fecha determinada para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión; hay excepciones, las iniciativas que

integran el paquete hacendario, para los proyectos de presupuesto y Ley de Ingresos, que sí tienen un límite de tiempo. Mismo caso se da en el régimen propuesto en ésta tesis.

Los principios que regulan la discusión por parte del Pleno de las iniciativas, proposiciones u oficios es común para las dos Cámaras; están previstos en la Constitución y su reglamento. Ellos están encaminados a economizar tiempo, dar lugar a que se dé curso a los proyectos dignos de ser atendidos y proporcionar a los legisladores, en particular y a la opinión pública, en general, mediante una intervención ordenada y equilibrada de los diferentes pareceres, una visión exacta, integral y clara del negocio a considerar.

Los principios en el parlamentarismo propuesto que regulan la discusión también existen para los efectos de permitir que el consenso aprobatorio de los miembros de dos Cámaras que funcionan en forma separada y sucesiva se dé respecto de un mismo texto. Los debates y las deliberaciones del Pleno se dan bajo la dirección y conducción del Presidente de la respectiva Cámara o de quien deba sustituirlo legalmente. En nuestro actual sistema, como dice Elisur Arteaga Nava: "Por lo común ningún argumento expuesto en la tribuna, por fundado y contundente que sea, es capaz de hacer cambiar el criterio de los legisladores; un debate induce a pocos o a nadie a votar en contra de las indicaciones que ha

recibido de parte de los jefes del control político que representan a su partido en las Cámaras.”<sup>67</sup>.

Hablando ya de los puntos importantes del proceso legislativo en el sistema propuesto, si una iniciativa es desechada por la Cámara de origen no puede volver a presentarse en las sesiones a celebrar en el año; si se permitiera su presentación en la Cámara colegisladora y ella la aprueba, necesariamente tendría que ser enviada a la Cámara que previamente la había desechado, sus miembros, con toda seguridad a pesar de ese asentimiento<sup>68</sup>, con toda seguridad pudieran no haber cambiado de opinión, por lo que no tendría objeto volver a distraer su atención con ella.

Las fases del proceso legislativo son: iniciativa, discusión, votación, sanción y publicación. No todas corresponden a actos exclusivos del poder Parlamentario.

La iniciativa es un acto importante pues se trata de un paso indispensable para la creación de la ley. Dice muy bien Tosi citado por Jesús Rodríguez y Rodríguez que es “un momento que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo”<sup>69</sup>. La iniciativa para una ley en el régimen parlamentario la pueden presentar el Presidente, Diputados, Senadores,

---

<sup>67</sup> Arteaga Nava, Elisur. *El Proceso Legislativo*, en *Revista Jurídica*, n. 23, México, 1998, pág. 70.

<sup>68</sup> Sinónimo de consentimiento Diccionario de la Real Academia Española.

<sup>69</sup> Op.Cit. pág. 66.

Legislaturas de las Entidades Federativas, y el Gabinete.

En las comisiones se inicia la que hemos convenido como segunda etapa del proceso: la discusión. Aquí sí, ya, formalmente cuando menos, los actos tienen carácter legislativo y son regulados en lo esencial por normas como la Ley Orgánica y el Reglamento del Parlamento, cuyos sujetos son los legisladores.

En este sistema parlamentario propuesto para nuestro Estado la fase de votación se puede llamar al Parlamento al miembro del gabinete encargado del ámbito respecto del cual se va a dar la ley, pero su intervención tendrá que limitarse a contestar interrogaciones, informar sobre lo que se le pregunte, e incluso debatir con los legisladores. Esta fase de votación es cuando el acto legislativo se da en toda su plenitud, cuando cada diputado o senador hace uso de la potestad que le confiere su representación. Sin entrar en discusiones teóricas y sólo atendiendo a las ideas democráticas más generalizadas, la votación afirmativa emitida en términos legales, es la que da la sanción definitiva a la ley y la dota del *imperium* que la seguirá hasta que no sea modificada o abrogada. La abstención es una figura que debe ser regulada en el reglamento del Parlamento para que los legisladores puedan hacer un uso adecuado de esta figura. Un hecho importante es que se debe prohibir la salida de algún legislador del salón

mientras se verifica la votación y, por supuesto, ésta no puede ni debe interrumpirse. Entre las obligaciones del presidente de la mesa directiva de la Cámara respectiva, está la de declarar después de tomadas las votaciones, que queda aprobado o desechado el proyecto presentado. Para la Cámara revisora, la minuta que le envía la de origen con la aprobación del proyecto de ley viene a ser el arranque de un proceso espejo del seguido en esta última: turno a comisiones, discusión y votación.

Así llegamos a otro paso del proceso legislativo: la promulgación. El ejecutivo no decreta el mandato ya viene implícito en la ley aprobada por el Parlamento, por lo que la sanción sólo es un nuevo e importante requisito, pero no tiene el efecto de complementar el acto legislativo. Es un acto formalmente administrativo por provenir y estar a cargo del Ejecutivo. Se ha dicho que la sanción es un acto que tiene semejanza con la publicación y que aún puede confundirse con ella. No creemos que esto sea así, ya que tienen un diferente fundamento y finalidad. La sanción es un acto certificadorio del Poder Ejecutivo de que se expidió una ley por el Parlamento, que en su expedición se siguieron los requisitos constitucionales y legales, que su texto es el que se sanciona y, por tanto, puede ser aplicada.

La publicación, que puede definirse como el acto material de inserción de la ley aprobada en el Diario

Oficial de la Federación por el que se divulgan y dan a conocer al pueblo las disposiciones que regirán de modo general algunos aspectos de la vida social, ya que otra suerte no podría exigirse su cumplimiento.

#### 4.5 FACULTADES.

La vieja tesis de Montesquieu de la estricta división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, como un elemento esencial para la existencia del Estado constitucional, se encuentra hoy en franca crisis. Esta concepción mecanicista de la organización estatal supuso que sólo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan respectivamente, en un equilibrio perfecto, es posible garantizar las libertades individuales e impedir el abuso del poder por parte de algunos de sus detentadores. En la realidad, la concepción clásica de la división de poderes se ha traducido en una distribución de las funciones asignadas que varía según la forma específica de gobierno bajo la cual se vive y en una forma eficaz de controlar el ejercicio del poder político.

En el sistema bicameral la existencia de las Cámaras ha venido a garantizar el estudio sereno y reflexivo de las leyes, su revisión cuidadosa de acuerdo con las

cambiantes necesidades nacionales y la formulación con sentido político y técnico de las normas colectivas.

En nuestro Derecho vigente, y normalmente en un sistema presidencialista de gobierno, el Congreso tiene facultades que le son expresamente conferidas en la Constitución, sin perjuicio de que como en la nuestra se establezcan las llamadas facultades implícitas, encaminadas a legislar y actuar todo lo necesario para cumplir con las facultades expresas. Así como lo ordena el artículo 73 constitucional, nuestro Congreso General tiene únicamente las facultades listadas en este numeral, por lo que todo acto que intente realizar el Congreso fuera de esta lista de facultades es contrario a Derecho.

El ámbito de acción del Poder Legislativo es muy amplia y sus atribuciones se extienden a todos los aspectos esenciales para la existencia y desarrollo de la Nación mexicana.

Distintas facultades tiene el Parlamento en Estados europeos y más específicamente en los que adoptan el sistema parlamentario de gobierno, como los estudiados en el primer capítulo (Inglaterra, España y Francia). En estos Estados, el Parlamento no tiene límites para actuar y legislar, y es comprensible este tipo de libertades al Parlamento, ya que por la misma naturaleza del sistema parlamentario es necesario y de importancia

para la correcta vida del Estado que el Parlamento no tenga ataduras ni límites de especie alguna. Sería difícil entender un sistema de gobierno basado y dirigido en una asamblea representativa como lo es el Parlamento en el que no pudiera actuar en determinada materia. Si el Parlamento es por excelencia el foro y la institución producto de la verdadera democracia, y expresión genuina de las corrientes ideológicas que fluyen en el Estado, no debe existir atadura ni límite a su actuación en el Estado; debe por tanto, estar involucrado e inmiscuido en todas las ramas que el gobierno incumben, lo que permitirá que los representantes del pueblo y entidades federativas atender y en su caso resolver los problemas que aquejan al Estado y dar una solución que a todos convenga.

Hablando en un sentido más estricto, podemos decir que el gabinete en un sistema parlamentario deriva del Parlamento mismo. Como se puede leer en el capítulo primero, en aquellos Estados los miembros del gabinete son miembros también del Parlamento, pero encargados de la administración del Poder Ejecutivo. Asimismo, el primer ministro es también miembro del Parlamento. Así pues, recordando que este órgano tiene como función primordial el control al poder ejecutivo, sería incomprensible la limitación del mismo para intervenir en alguna materia. De existir facultades expresas al Parlamento se perdería una de las características más importantes que distinguen al sistema parlamentario, la

de control al Poder Ejecutivo. Así este órgano, contando con todas las facultades para intervenir en la vida del Estado, incluido el ejecutivo, puede controlar y resolver las inconveniencias que se llegaren a presentar.

En el sistema parlamentario propuesto, las facultades del Parlamento no deben tener límite ni margen en sus facultades, lo que es necesario para el adecuado control a los actos del ejecutivo y en general para la vida del Estado. Esta medida, permitirá al Parlamento involucrarse en todos los problemas a los que tiene que hacer frente el gobierno, y hará de él un verdadero foro de discusión, exposición y resolución de temas que ante él se planteen, buscando llegar a la salida que convenga a todos o en su defecto a la mayoría de los ideales representados en él.

Hay ámbitos o materias en las cuales debe establecerse en la Constitución la forma de actuar o de participar del Parlamento, sin que por esto se entiendan las facultades expresas a las que únicamente debe limitarse el Parlamento, es decir, son como muy comúnmente se dice: "enunciativas mas no limitativas".

Uno de estos ámbitos es el acto del Parlamento para crear su reglamento, en el que se establezca la forma de funcionamiento de las cámaras, los procedimientos de discusión en el pleno, o en comisiones, y regule la

formación de la comisión permanente, de la que hablaremos mas adelante.

Una materia no menos importante y de la que debe ser regulada la actuación del Parlamento en la Constitución es la reforma a preceptos constitucionales. En nuestro sistema presidencialista se establece el llamado constituyente permanente en el cual debe obtenerse el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y la mayoría de aprobación de las legislaturas de los estados. En el sistema parlamentario que se propone, las reformas a la Constitución deben hacerse mediante el voto de las dos terceras partes del total de miembros del Parlamento y de las dos terceras partes del total de las legislaturas de las Entidades Federativas, así como la aprobación del pueblo a través de las figuras del referéndum y el plebiscito, a lo que cabe citar lo dicho por Jorge Madrazo: *"El referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia. La implantación de este sistema supondría la expedición de una ley en la que se precisaran claramente las materias que quedarían sujetas a cada uno de los procedimientos, y las reglas para la preparación y realización del referéndum"*<sup>70</sup>. No vemos la razón de la diferencia entre el número de votos en el Parlamento y de las legislaturas de las Entidades Federativas, por lo que nada impide el que sea el mismo número de votos

---

<sup>70</sup> Madrazo, Jorge. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM. 8ª ed., México, Ed. Porrúa, 1995, págs. 1370-1379.

necesarios, es mas, esto permitiría una mayor confianza en que las reformas constitucionales son adecuadas y benefician al Estado. Una situación importantísima es la delegación de facultades del Congreso al Presidente, que en nuestro derecho vigente se da por dos instituciones: 1) La suspensión de garantías establecida en el artículo 29 constitucional en el que después de la aprobación del Congreso o en su caso de la comisión permanente podrá ordenar la suspensión de garantías, que fueren obstáculo para enfrentar la situación de peligro. En un sistema parlamentario ideal para nuestro Estado, la suspensión de garantías debe ser a iniciativa del Presidente, con la aprobación del gabinete y posteriormente del Parlamento, dándose en este caso una delegación de facultades del Parlamento al Ejecutivo para que tome las determinaciones que estime convenientes. Estas delegaciones de facultades deben ser delimitadas al momento de la aprobación de la suspensión de garantías.

En el parlamentarismo propuesto deben estar depositados en el Parlamento algunas facultades de carácter electoral y de orden judicial. El Parlamento tiene facultad para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, por licencia de éste, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional. En su misión electoral el Parlamento debe dictar todas las leyes necesarias para dar cumplimiento a esta función, tales como expedir la Ley Federal Electoral. Declarar

vacante el cargo de Presidente de la República, designar a quien deba sustituir a este funcionario, y practicar el escrutinio general de las elecciones periódicas para el Poder Ejecutivo, con las decisión definitiva en todo el proceso electoral. De aquí como dice Héctor Manuel Ezeta: "la responsabilidad del Congreso en el desarrollo democrático del país"<sup>71</sup>.

Así como en nuestro actual derecho vigente, en el sistema parlamentario propuesto la función judicial del Parlamento es muy importante, ya que la Cámara de Diputados puede constituirse como órgano acusador ante la Cámara de Senadores que constituye el órgano juzgador de algún funcionario que sea sujeto al llamado Juicio Político, con el fin de juzgarlo por sus conductas ilícitas y comportamientos contrarios al beneficio y progreso del Estado, función ésta del Parlamento que debe ser regulada al detalle en la Constitución.

#### 4.6 COMISION PERMANENTE.

De gran importancia para la vida y correcto funcionamiento del sistema parlamentario propuesto en esta tesis es la Comisión Permanente, ya que consideramos no solo necesaria su incorporación sino indispensable su ejercicio, en orden a la teoría de la división, equilibrio y colaboración de poderes, que

---

<sup>71</sup> Ezeta, Héctor Manuel. *Los poderes del congreso Mexicano*, en *Revista Pensamiento político*, n. 27, v. LVII, Juho 1971, pág. 352

contiene el sistema político jurídico del Estado mexicano. Por su parte el notable jurisconsulto Emilio Rabasa, ha afirmado que no es indispensable, ni necesaria la existencia de esta institución, en el régimen constitucional, lo cual, a través del análisis que hemos venido haciendo, creemos firmemente que no sólo es adecuado su funcionamiento, sino por demás de necesaria vigencia, toda vez que los casos que contempla la Norma Suprema, difícilmente pudiesen tener eficaz resolución sin su existencia.

La existencia de la Comisión Permanente en este régimen propuesto evitaría, por una parte, la convocatoria a sesiones extraordinarias para resolver cuestiones en las que no es necesaria la presencia del Parlamento o Cámara respectiva en pleno, en tanto por la otra, su participación es del todo importante para dictar resoluciones inaplazables, como en el caso de recibir la protesta del Presidente de la República, o el nombramiento provisional del mismo en las faltas absolutas o temporales de este funcionario, en que la urgencia del caso requiere una expedita solución.

No obstante que la Comisión Permanente, es de origen netamente hispano, su incorporación al constitucionalismo mexicano parte de la influencia que en su evolución ejerció la Norma de Cádiz, existen en diversos Estados del orbe, instituciones similares, aunque habremos de constatar que buen número de ellas,

tienen el mismo principio del derecho español, como lo son las de los Estados Latinoamericanos.

Siguiendo un principio de proporcionalidad debemos afirmar que el número de miembros de la Comisión Permanente en el régimen aquí propuesto debe ser de 51 integrantes de los cuales 31 serían diputados y 20 senadores, intentando así aproximarse en proporción a la constitución que el Parlamento tiene en el plano, o sea contando a los integrantes de ambas Cámaras. También deberán estar como miembros de esta Comisión representantes de todas las corrientes ideológicas que existen en cada una de las Cámaras. Cada uno de los partidos representados en el Parlamento debe nombrar a tres diputados, de los cuales el pleno de cada Cámara elegirá a uno para que sea miembro de la Comisión Permanente y así represente a su partido en ella. Los demás lugares que llegasen a quedar por asignar serán ocupados por los miembros de cada Cámara que por mayoría de votos elija la Cámara, sin importar en este caso el partido del que son miembros. Con este sistema se garantiza que todas las opiniones que enriquecen los periodos ordinarios de sesiones se trasladen a la Comisión Permanente, la que participará de la democracia existente en el Parlamento.

El quórum necesario para que la Comisión Permanente pueda sesionar y tomar decisiones en el sistema parlamentario propuesto será la presencia de cuarenta de

sus miembros. Estimamos que es un número de miembros adecuado tomando en cuenta la importancia que reviste el Parlamento en este sistema, y no por estar en periodo de receso debe tenérsele por menos importante, recayendo así la responsabilidad de las decisiones a tomarse a la Comisión Permanente, la que debe ser asumida por un número importante de sus miembros. Las decisiones y determinaciones que tome la Comisión Permanente se consideran válidas si se obtiene la mayoría de votos de los presentes al momento de la votación.

Las sesiones deberán ser presididas por la Mesa directiva, la que está integrada por un Presidente, un Vicepresidente y tres Secretarios. Todos los integrantes de la mesa directiva son electos el primer día que comienza sus funciones la Comisión Permanente. El Presidente preside las sesiones y dirige los debates en el pleno de la Comisión, además turna los asuntos que competen a la Comisión Permanente a las comisiones que a su interior existen. El vicepresidente se convierte en suplente en caso de ausencia o falta temporal del Presidente. Las sesiones de la Comisión deben ser cuando menos dos días a la semana; si la carga de trabajo exige mas días, el Presidente de la mesa directiva debe convocar a la Comisión para sesionar días extraordinarios.

El último día útil de su ejercicio, en cada periodo, la Comisión Permanente tendrá formados para entregarlos

a los secretarios de las Cámaras, dos inventarios, uno para la de Diputados y otra para la de Senadores, conteniendo, respectivamente los memoriales, oficios, comunicaciones y demás documentos que para cada una se hubieran recibido, y además de ello, en el último receso de cada legislatura, se comprenderán los expedientes que a la Permanente le hubiese entregado cada una de las Cámaras al clausurar sus últimas sesiones ordinarias, para los efectos constitucionales.

En semejanza al funcionamiento del Parlamento, en la Comisión Permanente se formarán comisiones internas que permiten el estudio y elaboración de proyectos que se presentan al pleno. Estas comisiones deben ser formadas y sus miembros nombrados el primer día de funciones de la Comisión Permanente.

Si la actividad del Parlamento se establece para un plazo limitado de sesiones, es absolutamente necesaria la existencia de la Comisión Permanente, para que en todo momento pueda convocar a reunión, cuando así lo amerite la buena marcha de los asuntos legislativos, pero también es conveniente hacer el razonamiento de que en bien de la función pública, la Comisión Permanente y el Presidente pueden citar a periodo extraordinario, evitando así el predominio de uno sobre otro, ya que tampoco debe dejarse en manos de un reducido número, la facultad expresa de ser los únicos que puedan citar a sesiones extraordinarias al Parlamento.

Cuando el Parlamento o una sola de las Cámaras celebren sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspende sus trabajos sino en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado.

## CAPÍTULO QUINTO. EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL EN EL NUEVO EQUILIBRIO DE PODERES EN MEXICO.

### 5.1 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917, el Poder Judicial de la Federación se integraba con la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito (unitarios) y los Juzgados de Distrito. La Suprema Corte se componía de once Ministros y funcionaba solo en pleno.

Sin embargo, esta disposición ha sido objeto de varias reformas. La primera, del 20 de agosto de 1928, aumentó el número de Ministros de la Corte a dieciséis, que funcionaban en pleno y en tres salas de cinco Ministros cada una. Una segunda modificación, del 15 de diciembre de 1934, dispuso que la Corte se formara con veintiún Ministros, que actuarían en pleno y en cuatro salas (penal, administrativa, civil y laboral). La siguiente reforma en esta materia es la del 15 de diciembre de 1950, en vigor desde mayo de 1951, que incorporó a cinco Ministros supernumerarios y creó los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo. La reforma publicada el 25 de octubre de 1967 adicionó esta parte del precepto constitucional para establecer que los Ministros supernumerarios formarían parte del tribunal pleno, cuando suplieran a los numerarios.

Una reforma más, la promulgada el 29 de julio de 1987 y publicada el 10 de agosto siguiente, no introdujo modificaciones sustanciales en la composición del Poder Judicial de la Federación, pero, en primer lugar, ya no calificó a los Tribunales Colegiados de Circuito como tribunales exclusivos de amparo, en virtud de que, con motivo de esta reforma, también modificó la fracción I-B del artículo 104 constitucional, para conferir a dichos tribunales competencia en materia de revisión fiscal y administrativa.

Una modificación significativa hecha por la reforma de 1987 fue la relativa al carácter potestativo de la designación, hasta el límite de cinco, de los Ministros supernumerarios, que como se ha dicho anteriormente, fueron introducidos en la reforma constitucional de 1950. Conforme a la reforma de 1987, dichos Ministros supernumerarios continuaban en funciones e integraban una sala auxiliar, como lo hicieron a partir de su introducción, y además, de acuerdo con los artículos 3°, 20 y 22 de la Ley Orgánica respectiva, debían desempeñar la suplencia de los numerarios

Estas disposiciones fueron reglamentadas por varias leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, expedidas en 1917, 1928, 1934, 1935 y 1987; y reformas de 1994, 1998 y 1999<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985, págs. 933-934.

Con lo anterior queda de manifiesto que a través del paso del tiempo, en México se ha tenido la necesidad de cambio, no solo en el Poder Judicial Federal, y en el caso específico, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que este cambio ha sido necesario para muchas otras instituciones gubernamentales. Estos cambios muchas veces son consecuencia de los caprichos viciales de los presidentes en turno, y en otras muy pocas, por la sociedad en su deseo de transformación del Estado.

En el caso que nos ocupa, específicamente hablando de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son necesarios cambios que alienten, ayuden y sean motivo de fortalecimiento del sistema Parlamentario aquí propuesto. Hablando ya del papel que necesita tomar la Suprema Corte en el sistema Parlamentario que se propone podemos decir que deberá estar compuesta por veintiún Ministros, lo que nos permitiría un mejor funcionamiento, tanto del pleno como de las salas, mismas que más adelante se estudiarán.

Los requisitos para formar parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no serían una novedad, ni han sido integrados al capricho de circunstancias políticas o intereses particulares, sino que se han debido fundamentalmente a exigencias profesionales y de conducta, por tratarse del más alto tribunal de la

República, como lo expresa la voz popular, así como al compromiso social de seleccionar a los mejores hombres y mujeres que deban ostentar el relevante cargo de Ministro, en cuyo desempeño destaquen, al lado de dotes intelectuales y profundo conocimiento del derecho, valores morales y el reconocimiento de virtudes personales, pues no se explica de otro modo el depósito de la función judicial en quienes sean seleccionados para hacerla positiva<sup>73</sup>.

Los requisitos que deben cumplir las personas interesadas en ser Ministros de la Suprema Corte en un sistema parlamentario para nuestro Estado podrían ser:

I. Ser mexicano por nacimiento. Más que obvio resulta este requisito ya que un mexicano que haya obtenido la nacionalidad por otro medio, carecería del conocimiento geográfico, costumbres e ideales mexicanos, los que en algunas veces llegan a ser necesarios para resolver asuntos que incumban a este órgano.

II. Tener cumplidos 40 años el día de la designación. Esta edad se estima adecuada, tomando en cuenta que en el sistema Parlamentario el ocupar el puesto de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación significa la culminación y último escalón en la carrera judicial, por lo que un Ministro es el producto de toda una vida y carrera de impartición de justicia.

---

<sup>73</sup> Ibidem. pág. 943

Con esta medida se evita que los puestos sean manejados y designados por intereses políticos.

III. Ser licenciado en Derecho. Esencial resulta este requisito, ya que increíble sería que una persona que intenta aplicar el Derecho en forma imparcial y hacer justicia, siguiendo las leyes existentes y vigentes sea un ignorante desconocedor del Derecho, por lo que acreditar fehacientemente este requisito resulta importantísimo.

IV. Ser Magistrado de un Tribunal Colegiado de Circuito o de un Tribunal Unitario de Circuito. Este requisito resulta totalmente nuevo y sería una aportación necesaria al sistema Parlamentario. En este nuevo Estado Parlamentario la carrera judicial es necesaria para la designación de los Ministros, ya que deben tener una amplia experiencia judicial, lo que permitirá poder resolver lo asuntos más difíciles planteados ante la Suprema Corte, conociendo ya, las prácticas de los litigantes, las costumbres judiciales y la forma de funcionamiento tanto de un Juzgado de Distrito, un Tribunal Unitario o de un Tribunal colegiado de Circuito.

V. No haber sido condenado por delito intencional. Toda persona que se dedica a impartir justicia y juzgar a los demás debe ser un funcionario honesto e intachable. Solo se comprenden en esta fracción los

delitos intencionales, porque en estos existe el llamado dolo penal, que en otras palabras es el conocimiento que se tiene por parte del sujeto activo de las consecuencias que su conducta ilícita puede tener. Por esta razón no se pueden incluir los delitos imprudenciales que en ocasiones dependen mas de las circunstancias o voluntades ajenas al sujeto activo.

La redacción inicial del texto de la Constitución de 1917 dejó al Congreso de la Unión la facultad de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, siempre que estuviesen reunidas, por lo menos, las dos terceras partes de sus miembros. Podrían ser varios los aspirantes propuestos, pero sólo dos de ellos, los que hubieran obtenido el mayor número de votos de los diputados y senadores presentes quedarían seleccionados para escoger entre ellos a la persona que debía ocupar en cargo de Ministro. El motivo de esta forma de selección es que se dejó a las legislaturas de los estados proponer un candidato idóneo, que llenará los requisitos constitucionales impuestos, por lo que el número de candidatos podía resultar muy numeroso.

Este original sistema de elección de los Ministros en nuestra Constitución era aún mas conveniente que el actual, en el que el presidente de la República elige a los Ministros. La elección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sistema Parlamentario propuesto se realizaría en el Parlamento,

reunido como asamblea única. En estos casos, por tratarse de un tema muy importante para la vida del Estado, la votación para la designación de un Ministro debería ser de las tres cuartas partes de el total de los miembros del Parlamento. Librado este primer paso, la designación del Ministro debe ser aprobado mediante un referéndum por el pueblo. La población en este ejercicio democrático solo puede aprobar o desaprobar la decisión, no puede proponer ni votar por uno u otro de los aspirantes. Una vez que se cuenta con esta segunda aprobación, el Ministro debe tomar su cargo.

Los aspirantes a ocupar un lugar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sistema que aquí se propone pueden ser propuestos por:

I. Consejo de la Judicatura Federal. Este órgano, como se verá mas adelante administra y lleva el orden del Poder Judicial de la Federación, tanto de sus recursos económicos como humanos. Lleva el control de todos sus funcionarios, por lo que es el órgano que conoce mejor que nadie las aptitudes y carrera judicial de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, es por ello la institución más importante en cuanto a la propuesta de aspirantes se refiere.

II. Ocho legislaturas de las Entidades Federativas. Un aspirante a Ministro se puede considerar como tal si cuenta con la postulación de ocho legislaturas de las

Entidades Federativas, por lo que estas últimas participan en la importante función del Poder Judicial de la Federación.

III. Las Barras y Asociaciones de Abogados legalmente constituidas. El último de los presupuestos para lograr ser aspirante a Ministro es a propuesta de las Barras y Asociaciones de Abogados, ya que son estos los que conocen y tienen relación directa con los órganos judiciales del Poder Judicial de la Federación. Los Abogados litigantes pueden estar convencidos de la imparcialidad y honestidad de algún futuro Ministro y proponerlo al Parlamento para su votación.

Una vez electo el Ministro de la Suprema Corte, éste deberá tomar su protesta ante el Consejo de la Judicatura Federal, diferenciándose en gran manera a la actual protesta que se realiza ante el Senado. No vemos la razón por la que un miembro del Poder Judicial de la Federación debe rendir la protesta ante un órgano del Poder Legislativo, mas bien debe ser un compromiso ante su propio poder, por lo que es el Consejo de la Judicatura Federal el órgano indicado para este efecto por ser el que vigila y ordena al Poder Judicial de acuerdo a la Constitución.

Los Ministros durarán en su encargo diez años, durante los cuales pueden pedir licencia temporal hasta por tres meses. Pueden dejar sus puestos por el

cumplimiento del tiempo señalado para su encargo, por faltas a la administración de justicia, cuya investigación es seguida por el Consejo de la Judicatura Federal y decidida por el Parlamento en funciones de asamblea única; además por muerte o incapacidad.

El primer día de funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de su primer periodo ordinario se designará al Presidente y a los integrantes de las Salas.

El presidente de la Suprema Corte, realiza la representación de este órgano, dirige los debates, turna a las respectivas salas o al pleno los asuntos a resolverse, y turna a los Ministros los asuntos que deberán proyectar para ser sesionados en el pleno. Dura en su encargo dos años.

La Suprema Corte en un sistema parlamentario en México funcionaría en pleno y en salas. Mediante reglas y criterios establecidos en su ley orgánica deberá repartir y definir los asuntos que deben ser resueltos por el pleno y las salas. Para que el pleno pueda sesionar sería necesario un quórum de 13 Ministros y cuando menos tres Ministros de cada sala, resolviéndose los asuntos por unanimidad o mayoría de votos de los presentes. Para que se forme jurisprudencia es necesaria la presencia de diecisiete Ministros, pudiendo aprobarse por unanimidad o mayoría de votos. Para que una sala

pueda sesionar se necesita la presencia de cuatro de sus miembros, aprobándose una resolución por unanimidad o mayoría de votos, en caso de empate el Presidente de la sala tiene voto de calidad. Para que una sala forme jurisprudencia es necesaria la presencia de todos sus miembros.

## 5.2 CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

La ciencia política explica el nacimiento de la división de poderes como una división del trabajo de los órganos del Estado. El principio de Carlos Secondat, célebre Barón de Montesquieu, radica en una visión clara de la naturaleza humana y que es la tendencia al abuso del poder, y por ello la necesidad de que el poder limite al poder. Así lo propuso: "Cuando los poderes Legislativo y Judicial se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad. Asimismo no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y el Ejecutivo. Todo estaría perdido -sentencia Montesquieu- si el mismo hombre o el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares"<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Montesquieu. El espíritu de las leyes. México, Ed. Sarpe, 1995 pág 320

El Consejo de la Judicatura es un órgano que forma parte del Poder Judicial de la Federación, pero que no tiene función jurisdiccional sino una función administrativa. La doctrina española que ha estudiado la naturaleza jurídica del Consejo General del Poder Judicial, que es la figura de derecho comparado más cercana al Consejo de la Judicatura Federal, considera a ese órgano como *"un órgano que no es judicial, ni legislativo, sino administrativo o, mejor constitucional administrativo"*. En España el Consejo General del Poder Judicial es una administración paralela y autónoma, jurídicamente por completo independiente del gobierno, y no es una autoridad gubernamental. En fondo, el hilo conductor, el núcleo del principio de la división de poderes es la búsqueda de la libertad.

La iniciativa de reforma del Ejecutivo Federal de diciembre de 1994 tuvo como propósito el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia. Entre las reformas previstas por la iniciativa se propuso revisar las funciones sustantivas y las de carácter administrativo de la Suprema Corte de Justicia y la creación del Consejo de la Judicatura Federal, organización que recibió la influencia de órganos similares en el derecho comparado, entre los que destacan algunas notas del Consejo General del Poder

Judicial de España con el que el órgano mexicano tiene algunas coincidencias.

Antes de la reforma, la Suprema Corte tenía a su cargo el nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. La Constitución establecía que los jueces y magistrados deberían satisfacer los requisitos de ley, durar en su encargo seis años, al término de los cuales podían ser reelectos o promovidos a cargos superiores y solo podrían ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la propia Constitución, que se refiere a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La creación del Consejo de la Judicatura Federal modificó estas disposiciones y estableció un nuevo sistema que reglamentará la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las reformas judiciales de 1994 introdujeron un nuevo artículo 100, cuyo texto actual no tiene ninguna relación con el artículo original que pasó a formar parte del artículo 99 en su segundo párrafo. El artículo 100 constitucional vigente es de nueva factura, pues el texto original se refería a las licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El nuevo texto constituyente, con las modificaciones orgánicas y estructurales a la Suprema Corte la parte medular de la reforma al Poder Judicial de la Federación.

El artículo 100 constitucional crea el Consejo de la Judicatura Federal, y con ello reestructuró la administración y gobierno del Poder Judicial Federal. El artículo contiene las disposiciones generales sobre la función central del Consejo de la Judicatura Federal, que es la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Se refiere a la integración del Consejo: a los requisitos y cualidades que deben reunir los Consejeros; al tiempo que dura su función que ejercerán con independencia e imparcialidad y al hecho de que los consejeros sólo pueden ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución; al funcionamiento del Consejo en pleno o comisiones, y a las facultades del pleno para resolver sobre designación, adscripción y remoción de jueces y magistrados y otros asuntos que la ley determine.

El artículo 100 abre un espacio en la ley fundamental para la carrera judicial, cuyas bases estableció la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y fija los principios a los que quedará sujeta: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

La doctrina ha aconsejado y la práctica política ha considerado conveniente que se libere a los órganos judiciales del mayor número posible de funciones administrativas y de gobierno y se encarguen las tareas gubernativas a órganos independientes, neutros,

especializados, para que con plena imparcialidad procuren el fortalecimiento de la judicatura y el autogobierno del Poder Judicial. El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano independiente que tiene como misión central precisamente la de garantizar la independencia del Poder Judicial en su conjunto. La independencia que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Consejo de la Judicatura Federal tiene por objeto velar por la independencia de los jueces en el cumplimiento de la función de juzgar. Esta independencia que confiere la Constitución al Consejo tiene varias manifestaciones, entre las que se encuentran su autonomía en relación con el gobierno, es decir, al Poder Ejecutivo, en relación con el Poder Legislativo, y en el ámbito local en relación con los poderes de las Entidades Federativas.

De una manera semejante, el Consejo de la Judicatura Federal en el sistema Parlamentario propuesto tiene las funciones de vigilancia, administración, designación de Magistrados en los Tribunales Colegiados de Circuito y Tribunales unitarios de Circuito, Jueces de Distrito, la división y establecimiento de la competencia territorial de los circuitos judiciales y además la de proponer aspirantes para ocupar el puesto de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la regulación y vigilancia de la carrera judicial de los miembros del Poder Judicial Federal.

Los miembros del Consejo de la Judicatura Federal en el sistema parlamentario aquí propuesto deberán ser nueve, los que serán electos de la siguiente forma. Por cada ocho legislaturas de las Entidades Federativas se nombrará a un Consejero, esto es que en total serán cuatro consejeros propuestos por las Entidades, ya que siendo treinta y dos las existentes en nuestro Estado Mexicano, corresponden cuatro nombrados por esta forma. Uno más será designado por las Barras y Asociaciones de Abogados. Los cuatro restantes serán designados uno por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otro por los Tribunales Colegiados de Circuito, uno más por los Tribunales Unitarios de Circuito y el último por los Jueces de Distrito.

Cabe explicar que con esta forma de designación de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, se da una fuerte inyección de autonomía a éste órgano. Primeramente son incluidas las opiniones de las Entidades Federativas que forman parte de la Federación y que por lo tanto no deben ser excluidas de ningún órgano del Gobierno Federal. Se dan opiniones para el Poder Judicial Federal por todas las Entidades Federativas. Son tomados en cuenta los puntos de vista de los litigantes y Abogados, que en la mayoría de las veces son quienes tienen la mayor relación con los órganos del Poder Judicial Federal, jurisdiccionalmente hablando, ya que al acudir a los órganos judiciales federales, en propio derecho o en patrocinio de alguna

persona se percatan de modo directo de la correcta, imparcial, injusta o errónea manera de actuar de los órganos judiciales federales. Además pueden tener opiniones y puntos de vista distintos a los miembros del Poder Judicial de la Federación, y que no por ser diferentes quiere decir que sean mejores o peores que las opiniones de los integrantes de tal Poder. Así evitaríamos que como sucede en la actualidad las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal muchas veces son apartados de la realidad o de aportaciones útiles, ya que en su mayoría, los miembros pertenecen al propio Poder Judicial. Los miembros del Consejo de la Judicatura Federal que son nombrados por la Suprema Corte, Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito deben pertenecer a estos órganos, lo que nos permitirá tener dentro del Consejo a miembros del Poder Judicial Federal, que deberán poseer experiencia judicial en sus respectivos órganos de cuando menos tres años. La nueva composición del Consejo de la Judicatura nos permitirá tener puntos de vista muy amplios, que enriquecerá y dará mayor credibilidad y sustento a las decisiones adoptadas por este órgano, objetivo que en ocasiones puede frustrarse con la actual composición de este órgano.

Para poder ser Consejero en éste sistema parlamentario propuesto, se debe cumplir con varios requisitos. En los casos de los miembros designados por la legislaturas de las Entidades Federativas deben ser

Licenciado en Derecho, con una práctica en el campo del Derecho de cuando menos tres años posteriores a la expedición de su título profesional. El miembro designado por las Barras y Asociaciones de Abogados debe ser Licenciado en Derecho y con una práctica profesional de cuando menos seis años en el área del litigio y juicios contenciosos posteriores a la expedición de su título profesional. Los miembros propuestos por los órganos del Poder Judicial Federal, deben pertenecer al órgano jurisdiccional que los propone, con una práctica y antigüedad en su respectivo órgano de tres años, además de ser Licenciado en Derecho.

Los miembros del Consejo de la Judicatura Federal durarán en su encargo seis años y no pueden ser reelectos.

El primer día de funciones, una vez designados los Consejeros de la Judicatura Federal, deberán elegir a un Presidente por unanimidad o mayoría de votos, el que durará en su encargo dos años. Que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea una persona distinta al Presidente del Consejo de la Judicatura Federal evita la existencia de funcionarios plurifuncionales, y ejerzan a la par funciones jurisdiccionales y administrativas. Además no hay razón alguna para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no sea vigilada y fiscalizada, desde el punto de vista estrictamente administrativo por el Consejo de la

Judicatura Federal. Si bien es la Suprema Corte el máximo tribunal federal, ello no le obstaculiza que sea vigilada y administrada por un órgano distinto a ella, que en nada interfiere con sus funciones jurisdiccionales.

Con los requisitos y forma de designación de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal evitamos que de la noche a la mañana, un funcionario del Estado al que le ha sido encomendada la impartición y aplicación del Derecho por sus aptitudes y vocación se convierta de pronto en un administrador y vigilante, papel que debe ser conferido a una persona adecuada y preparada para tales funciones. De esta forma se elimina la inentendible costumbre mexicana de que un funcionario igual puede ser juzgador, que miembro del Gabinete, que después administrador. En este sistema Parlamentario propuesto cada funcionario tiene bien definidas sus aptitudes y capacidades, las que deben ser aplicadas en su apropiado campo de trabajo, sin salir de él por mero gusto o deseos personales sin probar de antemano su capacidad en el campo al que desea incursionar.

El nuevo Consejo de la Judicatura Federal funcionaría en pleno y en comisiones, para que el pleno pueda sesionar se requieren como mínimo siete miembros, y se toman decisiones por unanimidad o mayoría de votos.

La función que tiene el Parlamento en el nombramiento de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, se limita únicamente a recibir las designaciones de los consejeros, a nombrarlos legalmente como tales y tomarles la protesta de ley. Esta es una función que realiza como asamblea única.

### 5.3 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

De suma importancia resulta el acto por el cual el pueblo elige a sus representantes. Si en la actualidad del sistema presidencial mexicano resulta esencial e indispensable la existencia y correcto funcionamiento de instituciones encargadas de la organización, planeación y realización de las tareas que tienen que ver con la elección de representantes populares, y que dichas instituciones actúen dentro de los marcos legales, nada menos se puede esperar en un sistema verdaderamente democrático como el parlamentario aquí propuesto.

Independientemente de que exista un organismo autónomo de los tres poderes al que le han sido encomendadas las tareas propias de la elección de representantes populares, un sistema democrático no puede prescindir de un órgano jurisdiccional de juzgue las decisiones y determinaciones de ese ente encargado de las elecciones. Es por ello que en sistema

parlamentario propuesto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulta ser una institución encargada de dar soporte a la credibilidad y legalidad de las elecciones, dando así una importante fortaleza a la democracia buscada en el Estado Mexicano.

El Tribunal no debe perdería su actual adscripción al Poder Judicial de la Federación ya que su naturaleza es la de un órgano jurisdiccional, por lo que en este sistema parlamentario propuesto todo órgano que se compete a impartir justicia debe pertenecer al Poder encargado de ello, como en este caso el Judicial Federal.

Aunado a lo anterior, siendo el Tribunal Electoral miembro del Poder Judicial de la Federación se garantiza la imparcialidad de sus resoluciones ya que se dedicaría a emitir sus resoluciones respecto a la elección de los miembros de los Poderes Parlamentario y Ejecutivo, mas no del Poder Judicial.

#### 5.4 TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

La selección de jueces y magistrados constituye una decisión política de la mayor relevancia para una sociedad por la importante tarea que los funcionarios judiciales deben realizar. Néstor Pedro Sagües<sup>75</sup> escribió que Jerónimo de Ceballos en el *Arte Real*, decía que el

---

<sup>75</sup> *Ibidem*. pág 963.

nombramiento de un mal juez trae más peligros que dejar sueltos a los salteadores, pues esto a lo más podía perjudicar la vida y riqueza del asaltado, mientras que un juez inconveniente atenta contra la vida, la riqueza y la honra de toda la comunidad. Una buena organización judicial permite a un gobierno legitimarse cotidianamente y hacer brillar con luminosidad las bondades del estado de derecho que tanto se pregona en la arena política.

En sistemas como el parlamentario aquí propuesto, en que los jueces, además de su elevada tarea de decir el Derecho, tienen a su cargo buena parte del gobierno y hasta de la política, en tanto sus decisiones afectan cuestiones de constitucionalidad, el asunto de la selección de juzgadores resulta fundamental para la vida del Estado y para el equilibrio social.

El juez tiene a su cargo, además de las consideraciones jurídico-políticas que puedan hacerse, la elevada tarea de propiciar que impere en el grupo social al que pertenecen y sirven, los valores fundamentales de una sociedad: justicia solidaridad, paz, orden, colaboración social y certeza jurídica.

Selección y designación son dos conceptos que suelen confundirse y se les llega a dar trato de sinónimos. La selección tiene por objeto encontrar, a través de los métodos más adecuados, a los candidatos idóneos para el

desempeño del cargo judicial. La designación es un acto jurídico posterior a la selección, y consiste en el nombramiento del candidato seleccionado para desempeñar el cargo.

La selección es importante, pero constituye sólo la primera acción a la que deberán seguir otras que permitan el desarrollo, permanencia y perfeccionamiento de las potencialidades profesionales y técnicas de jueces y magistrados. Una buena selección es un primer paso al que deben seguir sistemas de formación, actualización y perfeccionamiento de la tarea judicial. Existen formas que la doctrina ha recogido de la experiencia histórica en distintos países con tradiciones jurídicas diversas que conviene revisar. Los mecanismos van desde la compra del cargo judicial hasta la participación de los tres poderes en la selección y designación de jueces y magistrados mediante los consejos de magistratura o judicatura, implantado a partir de la Segunda Guerra Mundial en un movimiento reivindicador de la función jurisdiccional.

José Trinidad Lanz Cárdenas planteó en un trabajo reciente las distintas formas que han existido para designar jueces<sup>76</sup>. Vale la pena recordar que cualquier sistema de selección habrá de tomar en cuenta la concepción que se tenga entre la función de un abogado y la del juez. En el sistema anglosajón la tarea del juez

---

<sup>76</sup> Ibidem. pág 964.

y la del abogado son muy cercanos y pueden considerarse como dos brazos de una misma profesión. Nadie se alarma en los Estados Unidos si un abogado deja de ejercer su profesión por haber sido designado juez o magistrado, y los mismo ocurre si un juez deja de ejercer su función y se dedica al ejercicio de su profesión como litigante. En los Estado Unidos existen por ejemplo, casos de abogados sin antecedentes en cargos judiciales y únicamente con la experiencia normal que brinda el foro y han ocupado hasta vacantes en la Suprema Corte.

Por el contrario, el sistema romanístico se ha inclinado más por el nombramiento con base en la carrera judicial por ascensos a magistrados con experiencia de juzgadores en los tribunales. Abogacía y judicatura son modalidades de la profesión distintas y con pocos vasos de comunicación, y todavía hoy se ve con cierto recelo la incursión de un abogado en los juzgados, desde el "otro lado de la mesa".

Básicamente, en el sistema Parlamentario propuesto la competencia, integración, funcionamiento y requisitos para ser Magistrado de un Tribunal Colegiado de Circuito son los mismos que en la actualidad se aplican al sistema presidencialista.

### 5.5 TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO.

Para los miembros de un Tribunal Unitario de Circuito en el sistema Parlamentario propuesto en esta tesis es aplicable lo expuesto para los Magistrados de los Tribunales Colegiados, conservando asimismo todas sus competencias, facultades, integración y requisitos actuales.

### 5.6 JUZGADOS DE DISTRITO.

Los Juzgados de Distrito son designados por el Consejo de la Judicatura Federal, la selección de Jueces a cargo del Poder Judicial en exclusividad tiene la ventaja principal de garantizar la independencia respecto de los otros poderes. No obstante, este sistema tiende a perpetuarse por sí mismo; se aleja de los sentimientos y anhelos populares, y la creación del cuerpo de elite judicial podría llevar al nepotismo judicial. La gran ventaja es que refuerza el régimen de división de poderes y el principio de independencia judicial.

En este sistema parlamentario propuesto para el nuevo Estado Mexicano se conservan las mismas facultades, competencia, requisitos e integración que en el actual sistema presidencialista.

## CAPÍTULO SEXTO. EL NUEVO PODER EJECUTIVO.

### 6.1 ELECCIÓN.

El papel que desempeña el Poder Ejecutivo en los sistemas de gobierno presidencialistas como el vigente en nuestro Estado es por todos conocidos, y con claridad se pueden apreciar las inconveniencias y perjuicios que ocasiona un sistema como este en una sociedad como la nuestra.

El Presidencialismo, con su división estricta de poderes, tampoco existe verdaderamente en América Latina. El poder legislativo, tan débil y fragmentado como las facciones políticas que lo integran, ha estado subordinado -en distintos grados- al Presidente y casi nunca ha sido un actor político independiente<sup>77</sup>.

Interminable sería explicar y analizar el sin fin de problemas originados por el presidencialismo, tarea de la cual no se ocupa esta tesis. Mas bien nos ocuparemos en este capítulo en proponer lo que el Poder Ejecutivo debe ser dentro de un sistema de gobierno parlamentario, adaptado a nuestro Estado.

Como lo hemos visto en el capítulo I, los Estados europeos que han adoptado el parlamentarismo se

---

<sup>77</sup> Durazo Herrmann, Francisco. *¿Presidencialismo o Parlamentarismo? El debate latinoamericano*, en *Quórum*, año VIII, n. 64, enero - febrero 1999, pág. 88.

caracterizan por tener un Poder Ejecutivo dependiente, y en cierta forma controlado por el Poder Parlamentario o también llamado Legislativo, lo que les permite evitar el control de todo el Estado por parte del Presidente o encargado del Poder Ejecutivo.

El parlamento garantiza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, participa en el proceso legislativo y *ejerce cierto control democrático* sobre el Poder Ejecutivo. Por otro lado, uno de los aspectos más notorios es, precisamente, la originalidad del sistema de poderes dentro de los cuales actúa. Se funda sobre un principio completamente diferente que es el de la separación entre varias instituciones independientes -Comisión, Gabinete, Parlamento- forzados a cooperar para que la maquinaria funcione.

Esta situación conduce al Parlamento a prefigurar una nueva forma de democracia; es decir, democracia de negociación y no de confrontación. El proceso legislativo comunitario excluye toda forma de confrontación global y supone la búsqueda permanente y a veces agotadora del compromiso. Los papeles determinantes del Parlamento y del Gabinete en la elaboración de la regla de derecho, conducen al compromiso y a la elaboración de acuerdos políticos

celebrados entre hombres de gobiernos de tendencias políticas diferentes<sup>78</sup>.

Históricamente en nuestro Estado se ha adoptado como el mejor sistema de gobierno el presidencialismo, lo que de ninguna forma quiere decir que la adaptación de un sistema diferente como el parlamentarismo aquí propuesto pueda fracasar y ser inaplicable a nuestro Estado.

Según Francisco Durazo el debate sobre el sistema de gobierno más adecuado a las repúblicas americanas nació con su independencia. Los modelos empleados fueron los que predominaban en el pensamiento político de la época: el parlamentarismo británico y el presidencialismo estadounidense. La tradición jurídica ibérica y las tendencias contemporáneas, expresadas en la Constitución del Imperio Español de 1812, exigieron que las asambleas constituyentes de cada país reflejaran este debate.

Los países hispanoamericanos optaron por la república y, con ella, por el sistema presidencial, siguiendo el modelo estadounidense. La Constitución peruana de 1828, por ejemplo, dio amplias facultades al Ejecutivo, aunque introdujo el refrendo ministerial a los actos del Presidente como condición de validez.

---

<sup>78</sup> Machuca de Irlas, Lilia. *El parlamento europeo hacia la Europa de los pueblos, en Quórum*, año VIII, n. 64, enero - febrero 1999, pág. 68.

La práctica en estos países se desvió mucho de los preceptos constitucionales. La inestabilidad política y la inviabilidad, en muchos casos, de las Constituciones se combinaron con la tradición monárquica de la colonia y con el caudillismo heredado de las guerras de independencia para dar su lugar a formas extraconstitucionales, autoritarias y personalistas de gobierno<sup>79</sup>.

Para poder tratar la elección del Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno propuesto en esta tesis, es necesario entender y estudiar el capítulo IV, mismo que trata del nuevo Poder Parlamentario en el Estado mexicano.

Para no perder la esencia y característica del sistema parlamentario, en el sistema propuesto, el Poder Ejecutivo tiene íntima relación con el Poder Parlamentario, como lo veremos a continuación.

El Poder Ejecutivo está compuesto en este sistema por el Gabinete y el Presidente. La elección del Gabinete será objeto de estudio en el punto 6.5.

Por lo que respecta a la elección del Presidente, ésta se lleva a cabo en el pleno del Parlamento. Los candidatos a tal puesto deben ser miembros del Parlamento. Cada partido debe proponer un candidato, el

---

<sup>79</sup> Ibidem. págs. 83-84

que está comprometido a exponer ante el peno del Parlamento su plan de trabajo. Para considerar a un candidato como vencedor se necesita el voto de las tres cuartas partes del total del Parlamento, en caso que el número de votos no fuera alcanzado por alguno de los aspirantes, se someterá a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la primera votación, siendo necesario el voto de la mayoría simple para que un candidato triunfe. En caso de que no se alcance esta cantidad por alguno de los contendientes, el Presidente que aún esté en cargo disolverá el Parlamento y convocará a nuevas elecciones y se realizará nuevamente la elección a Presidente.

## 6.2 REQUISITOS.

En los sistemas Presidencialistas normalmente se fija una lista de requisitos que constitucionalmente deben ser cumplidos por el candidato a la Presidencia para que pueda ser considerado como tal y en su caso ser vencedor de la contienda electoral.

En el nuevo sistema Parlamentario propuesto para nuestro Estado el Presidente es primero un legislador, miembro del Parlamento, lo que necesariamente le obligó a realizar una campaña electoral, no solo en su lugar de origen, sino en todo el territorio nacional, tal y como se explica en el punto 2.2. Cumplió además con el mínimo

de votos que se requieren para la elección de su puesto como miembro del Parlamento.

Posteriormente, y una vez electo como Diputado o Senador, el candidato necesita convencer con su plan al Parlamento para ser electo, lo que implica que a través de este sistema de elección se garantice la elección de una persona capaz y apta para ocupar este cargo de mucha importancia.

Por lo expuesto, se llega a la lógica consecuencia de que los requisitos para ser Presidente son los mismos que para uno de los miembros del Parlamento, y ser electo conforme a las reglas existentes, vigentes y ya explicadas.

### 6.3 FACULTADES.

La Presidencia en el nuevo sistema Parlamentario aquí propuesto, tiene muchas facultades de las cuales, nos ocuparemos en estudiar las más importantes, sin que esto quiera decir que son las únicas.

La disolución del Parlamento es una de las innovaciones de este sistema, se da en dos casos fundamentalmente. El primero cuando los dos órganos integrantes del Parlamento, en otras palabras la Cámara de Diputados y la de Senadores caen en una crisis de ingobernabilidad. Cuando entre ambas Cámaras existe una

disparidad o diferencia de criterios que no permite el normal desempeño del Parlamento. Esto quiere decir que cuando las Cámaras no están cumpliendo con el papel fundamental de dirigir el destino del Estado el Presidente puede disolver dicho órgano y convocar a nuevas elecciones. De esta forma, el electorado tendrá en el poder de su voto decidir si apoya a una u otra tendencia por las que se inclinaba alguna de las Cámaras, ya que si en la nueva composición del Parlamento es electa una mayoría de candidatos que se inclinan por alguna de las opiniones que se contraponían en el Parlamento anterior, es claro que esa idea u opinión prevalecerá y será tomada como la decisión del pueblo.

Una segunda hipótesis para la disolución del Parlamento se da cuando una de las Cámaras o la totalidad del Parlamento cae en conflicto con el gabinete o con el Presidente. Debe aclararse que las diferencias entre estos órganos debe darse únicamente respecto de los asuntos del Estado y de los planes o programas de trabajo para gobernar. El único requisito necesario para que el Presidente disuelva al Parlamento en el caso en comento es que mediante el referéndum el Pueblo apruebe la disolución. Es en este momento cuando los gobernados deciden el destino y curso que debe tomar el Estado, apoyando al Parlamento y sus propuestas o al Gabinete y Presidente con su plan de trabajo.

El Presidente en este sistema propuesto tiene la facultad de poder expedir acuerdos, circulares y oficios con la finalidad de dar solución a problemas y diferencias que surjan en su ámbito de competencia. Con esta facultad podemos afirmar que se conserva la característica reglamentaria del Presidente.

Toda vez que como lo vimos en el capítulo V, el Parlamento tiene periodos de receso, el Presidente en el sistema propuesto tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias a éste cuando así lo estime conveniente, ya sea porque es una medida vigente para tomar una decisión por un problema repentino, inesperado, o por la necesidad de terminar la atención de un tema importante que durante el período ordinario no se agotó.

El Presidente tendría entre sus facultades la de ser el Jefe supremo de las fuerzas armadas. Difícil sería que el ejército responda al mando de un órgano colegiado como el Parlamento, por esta razón el Presidente está facultado para tomar cualquier decisión que tenga que ver con la defensa de la población y del territorio nacional. Estas decisiones son analizadas y posteriormente ratificadas por el Parlamento.

La representación del Estado mexicano al exterior del territorio nacional recaería en la figura del Presidente, el cual nombra a los Embajadores y Cónsules

con la anuencia del encargado del ramo en el Gabinete. Es el Jefe de todo el servicio exterior mexicano.

La intervención del Presidente en el proceso legislativo también se da en este nuevo sistema Parlamentario pero únicamente realiza la publicación y promulgación de las leyes y decretos emitidos por el Parlamento, así como de los reglamentos, acuerdos y circulares emitidas por el Gabinete y el mismo Presidente. El derecho del veto, como lo veremos más adelante es exclusivo del Gabinete de gobierno, pero esto lo explicaremos en el punto correspondiente.

#### **6.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

El Poder Ejecutivo en el sistema Parlamentario propuesto tiene una parte muy importante. Esta esfera es la llamada Administración Pública Federal, en la que se encuentran órganos especializados y necesarios para la vida del Estado. Estos órganos desempeñan un papel de aportación de recursos científicos, materiales y de tecnología para el desarrollo de la vida del Estado. Estos órganos especializados deben tener una relación y vinculación con los centros de investigación públicos y particulares, así como universidades, para intercambiar opiniones y avances. El titular, Director General y responsable de esta área del Poder Ejecutivo debe ser el Presidente. El Parlamento deberá tener participación en esta esfera del gobierno. Puede llamar a cualquiera de

los encargados de los órganos que forman la Administración Pública Federal, para cuestionarlos y solicitar explicaciones sobre los programas de dichas instituciones.

#### 6.5 GABINETE.

A. través del tiempo y en la gran mayoría de los Estados en el mundo se requiere de un grupo de personas especialistas en una determinada materia que auxilien a la dirección, toma de decisiones y solución de problemas del Estado, asesorando así al cuerpo colegiado o persona encargada del Poder Ejecutivo. El nuevo sistema Parlamentario aquí propuesto no es la excepción, por lo tanto en este punto tratamos este importante órgano del nuevo Estado mexicano, marcando una notable diferencia con el actual llamado "Gabinete" en cuanto a su organización, función y miembros.

Comenzaremos por indicar las funciones que el Gabinete tiene en el nuevo Estado Mexicano aquí propuesto:

- Actúa como instancia mediadora cuando se producen conflictos entre distintas secretarías de Estado.
- Propone soluciones de compromiso entre los Secretarios de Estado y a través de ellas se deciden en última instancia el presupuesto entre los distintos órganos del Gabinete.

-Actúa como árbitro de los conflictos que surgen entre las Secretarías y cualquier otro órgano dependiente del Poder Ejecutivo.

-Actúa, por una parte, como auténtico Gabinete, es decir, como órgano de consulta del Presidente para la determinación de directrices políticas del conjunto del gobierno.

-Es un órgano coordinador de las distintas Secretarías de Estado, y de seguimiento de la realización de la política gubernativa.

El número de miembros del Gabinete es difícil de precisar ya que esta circunstancia debe adecuarse al momento y a las necesidades del Estado, ser valorada por el Parlamento y fijar el número adecuado.

En este Sistema Parlamentario Mexicano propuesto los miembros del Gabinete deben ser miembros del Parlamento, por lo que deben cumplir previamente los requisitos para ser Diputado Federal o Senador, y por supuesto, haber sido electos de acuerdo al sistema que se ha planteado para tal efecto. Los miembros del Gabinete son electos por el propio Parlamento, al igual que el Presidente, como ya se explico. Ésta característica de los miembros del Gabinete permite que personas capaces lleguen a ocupar los puestos gubernamentales más importantes. La duración de los miembros del Gabinete es al misma de la del Presidente.

El Gabinete participa además en el proceso legislativo de la formación de leyes, ya que tiene la facultad de iniciativas de ley al presentarlas al Parlamento. Además, los miembros del Gabinete titulares de las ramas sobre las cuales se propone una ley deben acudir al Parlamento y estar presente en el debate que para el efecto de aprobar la iniciativa presentada se realiza. Deben dar respuesta a las dudas y planteamientos que les sean hechos en el Parlamento. Una vez realizada esta etapa del proceso legislativo los legisladores tendrán la visión clara para aprobar o desechar la iniciativa de ley que se discute.

#### 6.6 INFORME DE GOBIERNO.

Más que un informe, en el Sistema Parlamentario Mexicano se da cuenta de las acciones del Presidente y de todos los miembros del Gabinete ante el Parlamento. A su vez el Parlamento tiene la posibilidad de exigir el más mínimo detalle respecto de algún ramo del gobierno. El Parlamento puede sancionar a alguno de los miembros del Gabinete y aún al Presidente por encontrar faltas graves o irregularidades durante la función de estos servidores públicos, e incluso llegarles a sujetar a un proceso penal o responsabilidad civil. Los miembros del Gabinete deben comparecer ante el Parlamento a dar cuenta de cualquier asunto en que así se lo soliciten.

En este sistema propuesto, el informe de gobierno no se limita a únicamente hacer del conocimiento del Parlamento las acciones y cuentas del Gobierno sin que pueda influir el propio Parlamento en tales informes. Este órgano colegiado es la máxima autoridad en el Estado y por lo tanto el único que puede requerir al Ejecutivo a que actúe acorde a sus políticas de gobierno.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El sistema parlamentario sería en nuestro Estado el régimen en el que los poderes públicos colaboran y dependen respectivamente uno de otro, es decir, un régimen en el que existe colaboración. El Parlamento sería una institución dotada de legitimidad democrática, popular y directa.

**SEGUNDA.** La democracia, como se concibe por lo común y como se ha practicado hasta ahora, es el gobierno del pueblo entero por una simple mayoría del pueblo, representado parcialmente, por lo que generalmente se priva por completo a las minorías de sus derechos civiles. Una parte esencial de la democracia estriba en que las minorías deben estar representadas en forma adecuada; y ninguna democracia auténtica se puede establecer sin ella.

**TERCERA.** Fundamentalmente, el gobierno parlamentario es el intento de establecer entre los dos independientes y separados detentadores del poder (parlamento y gobierno) un tal equilibrio que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro. El sistema Parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél. En este dualismo, ambos detentadores del poder comparten las funciones de

determinar la decisión política y de ejecutar dicha decisión por medio de la legislación. Dado además que ambos están sometidos a mutuas restricciones y controles (controles intraorgánicos), el control político está también distribuido entre ellos.

**CUARTA.** Los miembros del gobierno o del gabinete serían al mismo tiempo miembros del Parlamento, de esta forma la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella y podrá someterles a una serie de preguntas y respuestas, pidiéndoles cuentas sobre el desempeño de su cargo, y exigiéndoles de ésta manera responsabilidad política.

**QUINTA.** En el Parlamentarismo que en esta tesis se propone, los Secretarios de Estado deberán asistir a las sesiones legislativas, en este sistema se considera un ascenso de escala en la carrera política la traslación de un Senador o Representante a las sillas del Ministerio, es el único medio constitucional que existe para que el Poder Ejecutivo saque sus Ministros y Consejeros de entre los escogidos del pueblo, y precisamente de entre la mayoría legislativa.

**SEXTA.** El Parlamento en el nuevo Estado Mexicano propuesto no deberá tener límites para actuar y legislar, y es comprensible este tipo de libertades al Parlamento, ya que por la misma naturaleza del sistema

parlamentario es necesario y de importancia para la correcta vida del Estado que el Parlamento no tenga ataduras ni límites de especie alguna.

**SÉPTIMA.** Los requisitos propuestos en este capítulo para los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un sistema parlamentario para nuestro Estado no han sido mera ocurrencia, sino que se han debido fundamentalmente a exigencias profesionales y de conducta, por tratarse del más alto tribunal de la República, así como al compromiso social de seleccionar a los mejores hombres y mujeres que deban ostentar el relevante cargo de Ministro, en cuyo desempeño destaquen, al lado de dotes intelectuales y profundo conocimiento del derecho, valores morales y el reconocimiento de virtudes personales, pues no se explica de otro modo el depósito de la función judicial en quienes sean seleccionados para hacerla positiva.

**OCTAVA.** En sistemas como el parlamentario aquí propuesto, en que el Poder Judicial, además de su elevada tarea de decir el derecho, tienen a su cargo buena parte del gobierno y hasta de la política, en tanto sus decisiones afectan cuestiones de constitucionalidad, el asunto de la selección de sus miembros resulta fundamental para la vida del Estado y para el equilibrio social, por ello en el capítulo quinto proponemos la organización del nuevo Poder Judicial.

**NOVENA.** La elección de la totalidad de los miembros del Poder Ejecutivo del nuevo Estado Mexicano propuesto deben ser electos en el seno del Parlamento. Por ello, para pertenecer al Ejecutivo hay que ser primero miembro del Parlamento, lo que garantiza la ocupación de los puestos del Poder en comento por personas capaces para las tareas que son propias de esta importante función del Estado.

**DÉCIMA.** Una de las aportaciones más importantes del sistema parlamentario al fortalecimiento de un nuevo Estado Mexicano sería la facultad del Presidente para disolver al Congreso y convocar a nuevas elecciones.

**DÉCIMA PRIMERA.** En este sistema propuesto, el informe de gobierno no se limita a únicamente hacer del conocimiento del Parlamento las acciones y cuentas del Gobierno sin que pueda influir el propio Parlamento en tales informes. Este órgano colegiado es la máxima autoridad en el Estado y por lo tanto el único que puede requerir al Ejecutivo a que actúe acorde a sus políticas de gobierno.

**DÉCIMA SEGUNDA.** No olvidemos que los textos son incapaces de crear las democracias. Son los hombres, las ideas, los partidos y los principios, las místicas y las tradiciones, las costumbres y el funcionamiento efectivo

de las instituciones, entre otros, los factores determinantes de un régimen democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

## DOCTRINA

AARÓN, RAYMOND. Ensayo sobre las libertades, Ed. Alianza, Madrid, 1966, pág. 144.

ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, Teoría General del Estado, Ed. Harla, México, 1987, pág. 338.

ARNAIZ AMIGO, AURORA, Derecho Constitucional, en Revista Mexicana de Justicia, No. 2, Vol. II, abril-Junio, 1984.

ARTEAGA NAVA, ELISUR, El Proceso Legislativo, en Revista Jurídica, No. 28, México, 1998, pág. 70.

BOUISSOU M., Droit Constitutionnel compare (Derecho Constitucional Comparado), París, Francia, 1972.

BURGOA, IGNACIO, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México, 1961, pág. 180.

BURKE, EDMUNDO, Textos Políticos, trad. Vicente Herrero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

CÁCERES CROSA, GONZALO, El Refrendo Ministerial, Madrid, 1934, pág. 5.

CARPIZO, JORGE, Sistema Federal Mexicano, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

CARRANCA Y RIVAS, RAÚL, Parlamentarismo y Presidencialismo en Francia, en Pensamiento Político, No. 46, Vol. XII, febrero 1973, pág. 208.

DE LA CUEVA, MARIO, La Constitución de 5 de febrero de 1857, UNAM, México, 1957, págs. 1319-1321.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2ª. ed., Madrid, 1950.

DURAZO HERRMANN, FRANCISCO, ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? El debate latinoamericano, en Quórum, año VIII, No.64, enero - febrero 1999, pág. 88.

ESMEIN, Eléments du droit constitutionnel français et compare (Elementos de derecho constitucional francés y comparado), 8a. ed., París. 1927; t.I., pág. 4.

EZETA, HÉCTOR MANUEL, Los poderes del congreso Mexicano, en Revista Pensamiento político, No. 27, Vol. LVII, Julio 1971, pág. 352.

FINER, HERMAN, Teoría y práctica del gobierno moderno, Ed. Tecnos S.A., Madrid, España, 1964, pág. 454.

FRIEDRICH, CARLJ, Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, Ed. Fondo de cultura económica, México, 1946.

GIL-VILLEGAS M., FRANCISCO, Hegel: Estado y Sociedad civil a la luz de nuevas fuentes, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Vol. XXXIV, No. 133, julio-septiembre, 1988, págs. 45-77.

GIL VILLEGAS M., FRANCISCO, Representación y Congreso, en Quórum, Año VII, No. 60, mayo-junio, 1998, págs. 167-174.

HAYEK, F., The Road to Serfdom, Chicago, 1944, pág. 84.

JELLINEK, GEORG, Teoría del Estado, Ed. Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1978, pág. 331.

KELSEN, HANS, Teoría General del Derecho y el Estado (1949), trad. Eduardo García Maynez, UNAM, México, 1988, pág. 347.

LA ROCHE, HUMBERTO J. El Régimen Parlamentario, su aplicación en la América Latina y el caso del Brasil, Revista de la Facultad de Derecho, No. 4, año II, enero-abril, Maracaibo, Venezuela, 1962, pág. 16.

LUIS MAURICIO, FIGUEROA, la Constitución Inglesa, Ed. Ius, México, 1991. Pág. 34.

MADRAZO, JORGE, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995, págs. 1370-1379.

MACHUCA DE IRLLES, LILIA, El parlamento europeo hacia la Europa de los pueblos, en Quórum, año VIII, No.64, enero - febrero 1999, pág. 68.

MONTESQUIEU, El espíritu de las leyes, Ed. Sarpe, México 1995, pág. 320.

NOBLET, ALBERT, La Democracia Inglesa, Ed. Castilla, México, 1944, pág. 240.

PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO, Teoría del Estado, 28a. Ed., Porrúa, México, 1996, pág. 353.

RODRÍGUEZ LOZANO, AMADOR, Incompatibilidades y licencias parlamentarias, en Anuario Jurídico, México, IX, 1982.

RODRÍGUEZ LOZANO, AMADOR, La reforma política en el senado: una propuesta, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XVII, No. 50, mayo-agosto 1984, págs. 643-657.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, JESÚS, El Proceso Legislativo, en Revista de Administración Pública, No. 92, agosto 1996, pág. 65.

ROMEROVARGAS YTURBIDE, IGNACIO, La Cámara de Senadores de la República Mexicana, México, 1967, págs. 254-255.

ROUSSEAU, J. JACOBO, El contrato social, pág. 15.

SÁNCHEZ, PRISCILIANO, El pacto federal del Anáhuac, en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1964, pág. 1156.

STUART MILL, JOHN, Consideraciones sobre el Gobierno representativo, Ed. Herrero Hermanos sucesores, S.A., México, 1966.

STUART MILL, JOHN, On Representative Government (Un Gobierno Representativo), Ed. R.B. McCallum, Oxford, Basil Blackwell, 1946, pág. 151.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, 30ª Ed., Porrúa, México, 1996, pág. 89.

ZAFRA MELÉNDEZ, ARMANDO, ¿Qué es una república?, en Pensamiento Político, num. 63, vol. XVI, Julio 1974, págs. 378-379.

ZARCO, FRANCISCO, Historia del Congreso Constituyente de 1356-1357, Ed. El Colegio de México, México, 1957.

#### LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Constitución Política de Francia

Constitución Política de España